



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

FACULTAD DE
ARQUITECTURA
DISEÑO Y
URBANISMO



Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Universidad de la República

LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO SOSTENIBLE

DESARROLLO CONCEPTUAL Y APLICACIÓN

Proponente: Arq. Jacqueline Marie Petit Canzani

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone Fernández

Montevideo – Uruguay

16 de diciembre de 2019

Les dedico esta tesis a mi esposo, Juan Pablo y a mis hijas, Josefina y María, que con su apoyo incondicional hicieron posible que la concretara.

Agradezco a mi tutor, Pablo Ligrone, su dedicación y generosidad, fundamentales para que se pudiera realizar este pequeño aporte al conocimiento.

Finalmente, mis agradecimientos al lector.

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Familia de Principios Rectores que conforman la Constelación Genérica.....</i>	30
Tabla 2. <i>Correspondencia entre Los Principios Rectores de la Ley N°18.308, la tercera clasificación de Gorosito y Ligrone (2009) y la Agrupación Propuesta en Familias ...</i>	33
Tabla 3. <i>Vínculos entre Familias de Principios Rectores</i>	38
Tabla 4. <i>Principales Programas del Plan de Manejo del Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay</i>	42
Tabla 5. <i>Síntesis de las Principales Acciones previstas por el Programa de Actuación Integrada</i>	69
Tabla 6. <i>Familias de Principios Rectores Aplicadas a los Casos Estudiados</i>	114

Lista de ilustraciones

Figura 1. <i>Constelación Genérica de Principios Rectores</i>	35
Figura 2. <i>Vínculos de Dependencia entre Familias de Principios Rectores</i>	38
Figura 3. <i>Delimitación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay, del sitio RAMSAR y de la zona de influencia</i>	44
Figura 4. <i>Constelación de Principios Rectores Aplicables al Área Protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay</i>	66
Figura 5. <i>Valorización de los Diferentes Sectores del Programa de Actuación Integrada</i>	69
Figura 6. <i>Constelación de Principios Rectores Aplicables al Programa de Actuación Integrada de la Extensión de la Rambla Este de la Ciudad de Mercedes</i>	86
Figura 7. <i>Estrategias de Ordenamiento Territorial del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Microrregión de Rivera</i>	88
Figura 8. <i>Constelación de Principios Rectores Aplicables al Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Microrregión de Rivera</i>	113

Lista de abreviaturas y siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFE	Administración de Ferrocarriles del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
COPESNUBE	Cooperativa de pescadores de Nuevo Berlín
CPA	Curso planeado de acción
CPCN	Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación
DGF	Dirección General Forestal
DINAMIGE	Dirección Nacional de Minería y Geología
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DL	Desarrollo Local
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENCIS	Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles
ER	Estrategias Regionales
FOS	Factor de ocupación del suelo
GGDD	Gobiernos Departamentales
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDR	Intendencia de Rivera
IMR	Intendencia Municipal de Rivera
IOTDS	Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
IS	Intendencia de Soriano
ITU	Instituto de Teoría y Urbanismo
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEVIR	Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MINTUR	Ministerio de Turismo
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSE	Obras sanitarias del Estado
OT y DS	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PAI	Programa de Actuación Integrada
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PNEFIRU	Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay
PR	Principios Rectores
RAE	Real Academia Española
SIT	Sistema de Información Territorial
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SOTYDS	Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
UDELAR	Universidad de la República
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UTE	Usinas y teléfonos del Estado
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
ZDP	Zona de Desarrollo Proyectado
ZPA	Zona de Protección Ambiental
ZRP	Zonas Reglamentadas Periurbanas

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1	7
FAMILIAS DE PRINCIPIOS RECTORES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE.....	7
1.1 Familias de principios rectores agrupados según su finalidad.....	7
1.1.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales (F1)	8
1.1.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales (F2)	11
1.1.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N° 18. 308 (F3).....	13
1.1.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales (F4)	15
1.1.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana (F5).....	18
1.1.6 Principios rectores promotores del desarrollo de territorios concretos (F6) 22	
1.1.7 Principios rectores promotores de la optimización espacial (F7).....	28
CAPÍTULO 2	31
LA CONSTELACIÓN GENÉRICA COMO AGRUPACIÓN SISTÉMICA DE FAMILIAS DE PRINCIPIOS RECTORES.....	31
2.1. Conceptualización y aplicación	31
2.2. Vínculos entre las familias y principios notables de la constelación genérica	36
CAPÍTULO 3	40
TRES CASOS ENSAYADOS CON LA CONSTELACIÓN GENÉRICA.....	40
3.1. Área protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay ...	40
3.1.1. Principios rectores generadores de transformaciones territoriales.....	45
3.1.2. Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales	46

3.1.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la ley N° 18.308.....	49
3.1.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales.....	50
3.1.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana	59
3.1.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos	61
3.1.7 Principios rectores promotores de la optimización espacial	63
3.2 Programa de Actuación Integrada para la extensión de la rambla este de la ciudad de Mercedes	67
3.2.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales	70
3.2.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales	73
3.2.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N°18.308.....	74
3.2.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales.....	76
3.2.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana	77
3.2.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos	82
3.2.7 Principios rectores que promueven la optimización espacial.....	84
3.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera.....	87
3.3.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales	88
3.3.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales	95
3.3.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N° 18.308.....	98
3.3.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales.....	102
3.3.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana	104
3.3.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos	107

3.3.7 Principios rectores promotores de la optimización espacial	110
CONCLUSIONES.....	115
Referencias bibliográficas	123
Anexo 1	126
Anexo 2	129
Anexo 3	131
Anexo 4	132
Anexo 5	133

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene por objetivo colaborar en el avance de la aplicación de los principios de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante OT y DS) establecidos en el artículo 5 de la ley N°18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). En 2008, dicha ley funda un sistema de OT y DS completo debido a que establece una filosofía también completa, en sus contenidos ontológicos, gnoseológicos y axiológicos. Crea un conjunto de instrumentos, una nueva institucionalidad y nuevas competencias, diseña procedimientos y establece estándares de calidad para las actuaciones y, al modificar parcialmente otras normas, se ensambla con el ordenamiento jurídico mayor (Gorosito y Ligrone, 2009).

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) es la institución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que tiene asignada la tarea de colaborar con los Gobiernos Departamentales (GGDD) en la elaboración de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS) y velar por el cumplimiento de la ley desde el comienzo del proceso de elaboración de los mismos. Para ello, en la DINOT se conformó un equipo multidisciplinario que tiene asignada dicha tarea, la cual debería incluir el hecho de velar en especial por la aplicación de los principios constitutivos de dicha ley. Como integrante de este equipo y con la intención de poner en práctica esta tarea, hemos identificado que hay un vacío de construcción conceptual, metodológica e instrumental que impide realizarla, tanto a quienes elaboran los IOTDS como a quienes los evalúan. En la actualidad, estas elaboraciones y evaluaciones carecen de un *check list* que verifique la inclusión y fundamente la implementación de los principios rectores en tales IOTDS. Tampoco existe un protocolo de aplicación que establezca, además, los momentos de intervención en el proceso de elaboración de los IOTDS, debido a varias razones. En primer lugar, por desconocer la pertinencia de la implementación de los mismos en los diferentes tipos de IOTDS—por parte de los técnicos que aportamos a la elaboración de éstos— y por tanto, hace falta profundizar su conceptualización. En segundo lugar, porque no está reglamentada su implementación, lo que consideramos serviría para establecer la forma de aplicar los principios de manera equitativa a todos

los IOTDS. En tercer lugar, no se aplican porque no tenemos cultura de ello, tanto los profesionales que trabajamos en OT y DS, como la población destinataria y las Intendencias Departamentales. En cuarto lugar, porque no se incluyen en los informes en forma integral y sistemática, debido a que hacen falta protocolos que permitan construir una cultura de la aplicación de los principios, una guía. En quinto lugar, porque nadie espera ni exige su aplicación, y, en sexto lugar, no se aplican a veces porque estimamos que no hay voluntad de aplicarlos.

Esta tesis no pretende responde a estos porqué, sino que busca dar un paso más análisis de los principios de la LOTDS iniciado por Gorosito y Ligone en 2009 en su libro que refiere al Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS). En efecto, en esta obra, como se verá luego, se identifican una treintena de principios para los que estos autores ensayan un desarrollo conceptual y de antecedentes como punta pie inicial. En el correr de nuestra investigación, hemos podido confirmar, que, hasta la fecha, no se ha publicado otro trabajo que avance en este sentido¹. Por este motivo, éste será nuestro punto de partida. Este trabajo, respondió a la pregunta de cómo convertir el texto complejo y literario de los doce literales del Art. 5 de la LOTDS, identificando los términos representativos de los principios en sus aspectos esenciales.

Nuestra tesis busca saber si: a) los principios aplican y se implementan a ámbitos territoriales de diferente naturaleza; b) si su aplicación e implementación es posible a través de distintos tipos de IOTDS; c) si la aplicación de los principios depende o no de la aplicación de otros y d) si los principios pueden agruparse según diferentes finalidades en distintas familias. El objetivo fundamental es la necesaria, la posible y la efectiva aplicación de los treinta principios cualquier ámbito y a cualquier IOTDS. Otro objetivo refiere a organizar esos treinta principios desde un enfoque sistémico, en un sistema de principios. De su lectura surge claramente que hay un gran entrelazamiento entre ellos, con relaciones jerárquicas, de dependencia y la identificación de aquellos que comandan.

En este sentido, la tesis logra identificar familias de principios que reunidas forman lo que denominamos *constelaciones*. Como se verá luego, el esquema de la *constelación*

¹ Además de la búsqueda bibliográfica hemos consultado al Dr. Marcelo Cousillas, catedrático de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la UDELAR y asesor jurídico de la DINAMA quien confirmó esta afirmación.

genérica permite identificar el peso de los diferentes paradigmas, sobre los cuales se construye el SOTYDS. Sirve como herramienta de búsqueda que permite encontrar los vínculos más estructurales de los principios a través de la identificación de familias, su rol sistémico y por tanto nos permite desprendernos del entrelazamiento que entre ellos tienen en la ley.

Las familias también ayudan a mejor construir la filosofía que hay detrás de los principios y permiten ver mejor la aplicación de los paradigmas.

En definitiva, esta tesis permite avanzar sobre la construcción de un cuerpo doctrinal más sólido y mejor estructurado que el texto dado por los doce literales de la LOTDS y de los treinta principios tomados de forma unitaria por Gorosito y Ligrone, facilitando la implementación de los principios en los IOTDS. Es una manera de integrar mejor en la cabeza del planificador, del equipo que concibe los instrumentos y de las personas que participan en los procesos de elaboración de los mismos para mejor entender de qué se trata. Además, el esfuerzo de haber agrupado familias y de haber identificado una constelación genérica permite: 1) entender mejor el conjunto de todos los principios y 2) poderlos integrar mejor en los discursos y en su transmisión, mejorando su aprehensión, y su aplicabilidad. Es un aporte didáctico, que permite, tener una mejor captación a través de la graficación de un modelo conceptual análogo. En ese sentido, la tesis logra identificar familias de principios que agrupadas conforman una constelaciones, crea una constelación genérica y testea la aplicación de la misma en tres casos.

La estrategia de la investigación tiene dos instancias fundamentales. En un primer momento, no sabíamos cómo aterrizar los conceptos de desarrollo sostenible, sustentabilidad ambiental y cohesión territorial para implementarlos a los IOTDS y por tanto, nos planteamos el desafío y la búsqueda de su conceptualización. Comenzamos a explorar en el paradigma del desarrollo sostenible, porque, en primera instancia nos parecía que era el paradigma bajo el cual se encontraban buena parte de los principios. Esta preocupación la tuvimos durante el transcurso de varios años mientras trabajamos analizando y evaluando IOTDS en los procesos de su elaboración. Durante esta tarea se puso en evidencia la necesidad de conceptualizar los restantes principios. De esta etapa exploratoria, vale la pena presentar en los anexos 1, 2, 3 y 4 los aspectos destacados que identificamos. Otro tema de exploración se relaciona con el proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —propuestos en la Agenda 2030 de

Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas— para la que Uruguay asumió la responsabilidad de guiar sus políticas públicas en torno al cumplimiento de diecisiete ODS. Con ese fin en, 2019, la DINOT inicia la Estrategia Nacional de Ciudades Sostenibles (ENCIS), que promueve la incorporación de los ODS a través de nuevas formas de planificación y gestión.

En un segundo momento, esta búsqueda intenta objetivizar lo más posible la valoración de las cosas y su control, y avanzar en mejor entender a los principios para mejor aplicarlos, que es lo que estamos haciendo.

Focalizando el tema en los principios, habiendo estudiado y en conocimiento del libro de referencia, nuestra estrategia consistió en profundizar en ese análisis y buscar otras fuentes. La exploración que hicimos para llegar a definir las familias, consistió en buscar aquello que pudieran tener en común varios principios, chequeando sus solapamientos, vínculos o divergencias. Para ello nos planteamos si a través de las finalidades se podían agrupar, investigando si éstas tenían capacidad aglutinadora. En esa búsqueda descubrimos que los principios, agrupados de determinada forma, comparten el efecto de promover una misma finalidad, no siendo posible lograrla con la suma de los efectos individuales.

Con la finalidad de comprender su aplicabilidad elegimos tres casos, que refieren a ámbitos territoriales de diferente naturaleza y tres herramientas que los regulan también de diferente naturaleza. Éstos los seleccionamos de un total de cientocuarenta y cinco posibles (sumando las tres tipologías de instrumentos según información del SIT de DINOT y DINAMA) y tomando en cuenta que fueran de naturaleza notoriamente diferente. Se priorizaron estos tres casos por las razones que siguen.

El primero, el área protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay (PNEFIRU), catalogada internacionalmente como sitio RAMSAR, fue elegido por el particular relacionamiento que mantiene con San Javier y Nuevo Berlín, presentes en su ámbito de influencia. Ambas localidades, tienen una singular historia y costumbres pautadas por los respectivos aportes inmigratorios ruso y alemán de los cuales proceden. La elección de este caso, responde a la presencia de diversas actividades productivas y turísticas que los habitantes de estas localidades desarrollan en el mismo y a los numerosos programas asociados a éstas. Este hecho, nos permitió suponer que esta área

tenía grandes posibilidades de implementar una mayor cantidad de principios, y por tanto, de dotar a esta tesis de un análisis más rico.

El segundo, refiere al Programa de Actuación Integrada (PAI) para la extensión de la rambla este de Mercedes. Este fue seleccionado dentro de los dieciséis PAI aprobados (habiendo además cuarenta en proceso de elaboración según el SIT de DINOT), por constituir el único IOTDS de su tipo que promueve una intervención socio territorial, a través del desarrollo y la transformación de un sector de la ciudad actualmente subutilizado, ubicado en un enclave estratégico de la misma que permite la expansión y proyección de usos de ésta. Esta realidad, nos permitió sospechar que con este caso es posible implementar principios que contribuyen con la equidad social, debido a que en los restantes PAI analizados —con fines turísticos, residenciales, industriales, emprendimientos de usos mixtos, fraccionamientos, clubes de campo y urbanizaciones— la aplicación de estos principios podría ser más acotada.

El tercer caso, refiere al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la microrregión de Rivera. Su elección de entre treinta y siete IOTDS aprobados de su tipo, responde a la variedad y cantidad de objetivos, programas, planes y proyectos que facilitan la implementación de todos los principios rectores de la LOTDS.

Del análisis de estos casos, cuando nos preguntamos ¿es factible y útil construir familias de principios? podemos afirmar que sí, que se puede, y respecto a la pregunta de sí ¿hay vínculos entre los principios? también podemos afirmar que sí, que hay vínculos entre ellos, que logramos determinar.

El desarrollo de esta tesis se estructura través de los siguientes tres capítulos. En el primero, se conceptualizan los principios rectores de la LOTDS y se agrupan en familias según diferentes finalidades. También, se justifica la razón de las diferentes agrupaciones considerando los vínculos que se generan entre ellos a la interna de cada familia.

En el segundo, se busca interrelacionar a las familias de principios y a través de ellas al conjunto de los principios en un sistema completo. Se construye así una graficación denominada constelación genérica.

En el tercero, se ensaya la mencionada constelación genérica a los tres casos referidos.

Los principales resultados de esta tesis refieren a un aporte metodológico de utilidad para aplicar e implementar los principios rectores en los procesos de elaboración, evaluación y revisión de IOTDS.

CAPITULO 1

FAMILIAS DE PRINCIPIOS RECTORES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En el presente capítulo, se conforma un conjunto de familias de principios de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En ellas, se conceptualizan y agrupan los principios según diferentes finalidades, lo cual permite relacionarlos de modo sistémico y facilitar su aplicación e implementación en los diferentes ámbitos territoriales, regulados por distintos tipos de IOTDS.

Más allá del propósito analítico (hermenéutico), identificando treinta principios en su esencia, a partir de los doce enunciados del Art. 5 de la LOTDS y del propósito pragmático que esta simplificación supone para los aplicadores (técnicos institucionales, jueces, abogados en contenciosos, diversas ONG en defensa de intereses difusos, personas en general, etc.), Gorosito y Ligrone (2009) no avanzan en su aplicabilidad a los procesos de evaluación.

Como ya se dijo en la introducción, esta tesis no busca profundizar ni se centra en discutir los avances conceptuales que, sobre los principios rectores, hacen los autores de referencia, sino dar nuevos pasos hacia su aplicación. El primer paso, consiste en agruparlos en familias organizadas en torno a determinadas finalidades. En los siguientes capítulos, se construye una constelación genérica y se testea su aplicación en tres casos.

1.1 Familias de principios rectores agrupados según su finalidad

Las familias surgen de identificar que la implementación conjunta de varios principios agrupados de determinada manera, permite alcanzar una finalidad que solamente se logra con cierta combinación de principios. En las siguientes secciones, presentamos siete familias que compendian a todos los principios de la LOTDS. En cada una, se conceptualizan los principios que las integran en función de su esencia, particularmente en aquellos aspectos que son relevantes para identificar el vínculo con los demás

principios de su familia. La segunda parte de cada sección, contiene el razonamiento de cómo y porqué cada principio se relaciona con el resto de los de su familia. De manera que lo que se pretende, es extractar la esencia de cada principio para encontrar los vínculos sistémicos con el resto en función de las finalidades, para su posterior aplicación e implementación. Algunos principios podrían pertenecer a más de una familia, pero la ubicación final de cada uno surge de ponderar aquella que mejor hace posible alcanzar las finalidades de todas las familias. Se trata pues de las siguientes familias de principios rectores:

- F1 generadores de transformaciones territoriales,
- F2 creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales,
- F3 caracterizadores del desarrollo promovido por la ley N° 18.308,
- F4 contribuyentes con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales,
- F5 promotores de equidad ciudadana,
- F6 promotores de desarrollo de territorios concretos y
- F7 promotores de la optimización espacial.

Estas familias, constituyen una hipótesis de trabajo que esta tesis pretende confirmar. Se optó por agrupar los principios según sus finalidades porque los principios constituyen el cimiento de la deontología y de la teleología de la LOTDS y de los IOTDS e instrumentos derivados de su aplicación.

1.1.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales (F1)

La implementación de esta familia de principios promueve una transformación planificada del territorio, de tal forma que le agregue valor. Los principios que la integran son la planificación, los objetivos estratégicos, la participación, la prevención de conflictos y la recuperación pública de plusvalías.

Planificación

Este principio tiene como función principal orientar la evolución de un sistema para que éste se transforme en otro según un modelo predefinido, durante un determinado plazo y según un trayecto diseñado. En el caso del OT y DS, la planificación se materializa a través de instrumentos que responden a una teoría general llamada curso planeado de acción (en adelante CPA). Éste último consta de las siguientes fases: objetivos generales, análisis (sincrónico, diacrónico y prospectivo), diagnóstico, objetivos específicos, estrategias de acción, ejecución de acciones, control y evaluación. Esta secuencia es cíclica, tiene bucles permanentes que corrigen las fases y reinician la serie. Es fundamental que todo instrumento desarrolle estas ocho fases (Gorosito y Ligrone, 2009).

Objetivos estratégicos

Estos se definen como aquellos que cumplen con las siguientes características: se seleccionan por su alto impacto y trascendencia; están articulados a estrategias bien concebidas y los sostienen actores concretos que participaron en su identificación y selección y se comprometen a concretarlos, y se involucran en la medida de sus posibilidades e implicancias (Gorosito y Ligrone, 2009). No es posible conocer a priori cuáles son los objetivos estratégicos para un ámbito territorial determinado. Su contenido depende del diagnóstico que hagan los involucrados en el OT y DS así como de la definición de hacia dónde quieren transformar la realidad de su territorio (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores destacan, que el OT y DS como política pública persigue objetivos estratégicos, por tanto, todos los instrumentos y actuaciones con especificidad geográfica —ya sean de escala nacional, regional, departamental, micro regional, local y micro local—requieren de los mismos. Concluyen que es en función de éstos, que el instrumento o la acción toma sentido debido a que se llena de contenido y posibilita plantear su ejecución y seguimiento.

Por lo expresado en el anterior párrafo, entendemos que de la mano de los objetivos estratégicos, se encuentra la participación. Ésta establece un vínculo entre la ciudadanía y las diferentes fases del proceso de planificación —que refieren a la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial— (Gorosito y Ligrone, 2009).

Participación

A través de este principio la LOTDS refiere a la ciudadanía, a la sociedad en su conjunto, a las personas —y está presente en los principios, en los derechos territoriales, en los procesos de elaboración de los instrumentos, en la cooperación público-privada, en la iniciativa de planificación y gestión privadas, en los órganos consultivos, en la información y en el seguimiento de los Instrumentos—. En estas dimensiones, la LOTDS incluye la participación como principio y como derecho, la cual organiza, formaliza e incorpora a los procedimientos de elaboración y seguimiento de IOTDS y a las demás fases de la planificación (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores sostienen además, que la persona (individual, colectiva, física, jurídica) se sitúa en el centro legitimador del sistema disputándose el tradicional lugar del poder institucional y a los órganos de la democracia representativa. La ausencia de la participación determina la nulidad de los IOTDS pudiendo ser motivo de demanda ante la justicia (LOTDS, 2008, art. 26).

Prevención de conflictos

Este principio implica una anticipación planificadora que se centra en dos grupos de técnicas: uno que estudia el futuro y el otro que estudia y actúa sobre los conflictos. La LOTDS encarna este principio a través de la planificación de sus instrumentos y de las garantías de sostenibilidad —por medio de la Evaluación Ambiental Estratégica— y prohíbe expresamente determinadas decisiones que se conoce generan conflictos relevantes. El cumplimiento de las disposiciones de la LOTDS debería reducir notoriamente la aparición de nuevos conflictos con incidencia territorial ya que toda ella es un conjunto de disposiciones de prevención (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores afirman que revertir o disminuir los conflictos heredados es una tarea difícil y de largo plazo.

En conclusión

Entendemos que esta familia requiere de la planificación, como herramienta idónea para desencadenar procesos de transformación territorial con plusvalor. Ésta precisa de la participación, los objetivos estratégicos y la prevención de conflictos.

Sin participación no es posible definir objetivos estratégicos —ya que para su concepción requieren de instancias de participación, con actores comprometidos en las

diferentes etapas del proceso de elaboración de IOTDS— y sin objetivos estratégicos, no es posible conocer las expectativas de la población en relación al futuro de su territorio ni sostener el proceso sin actores comprometidos. Por tanto, consideramos que toda transformación del territorio carente de participación difícilmente contemple los requerimientos de sus habitantes. Si bien la participación debería implementarse en las diferentes fases del proceso de elaboración, entendemos que en los hechos no siempre ocurre, particularmente en las últimas fases que refieren a la revisión, evaluación y monitoreo. Este principio podría integrar la familia de vínculos interinstitucionales e interactorales ya que los principios que la integran —cooperación, coordinación y concertación— según Gorosito y Ligrone (2009), también hacen referencia a tipos de participación. No obstante, consideramos pertinente su inclusión en esta familia, debido a que la esencia de este principio (según establece el art. 5 literal b) de la LOTDS), está en contribuir con el proceso de planificación territorial. Su inclusión en la familia alternativa mencionada, implicaría la imposibilidad de implementar la familia que promueve las transformaciones territoriales por los motivos expuestos.

1.1.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales (F2)

A esta familia la integran los principios coordinación, cooperación y concertación.

Coordinación

El principio de coordinación, refiere a la coordinación público-público en la elaboración de IOTDS en especial las Directrices Nacionales, los Programas Nacionales de OT y DS, las Estrategias Regionales y los Planes Interdepartamentales. La LOTDS además, refiere a la coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo; entre la actividad departamental, regional y nacional; en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial; en las obras públicas en el marco de la planificación territorial y en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. (arts. 52, 74, 75, 77- 79 de la LOTDS respectivamente). Este principio es considerado básico ya que sin su aplicación, resulta imposible la transversalidad del OT (Gorosito y Ligrone, 2009).

Cooperación

Cooperar, según (RAE, 2019) en la acepción “1. intr. significa “*Obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común*”. La cooperación y la coordinación

aparecen juntas aplicadas a la relación público-público en los procesos de elaboración de los IOTDS, en especial en las Directrices Nacionales de OT y DSJ Y en los Programas Nacionales de OT y DS. La cooperación hace posible sistemas de gestión público-privada para desarrollar Perímetros de Actuación, y para las Operaciones Territoriales Concertadas. El art. 81, consagra una práctica que la DINOT del MVOTMA instauró en 1992, (siendo su Director el Arq. Francisco Villegas Berro) de cooperar, técnica y financieramente con las Intendencias Departamentales para elaborar, gestionar y evaluar los instrumentos, así como el fortalecimiento institucional de éstas (Gorosito y Ligrone, 2009). La cooperación mejora aún más la transversalidad e incrementa la sostenibilidad de las acciones al integrar voluntades, recursos, responsabilidades y compromisos (Gorosito y Ligrone, 2009). No obstante, por estos motivos, los mismos autores señalan que, es más viable la coordinación que la cooperación y que ésta última, supone una voluntad asociativa, partenarial.

Concertación

Concertar, tiene varias acepciones para (RAE, 2019). La tercera y cuarta acepción refieren a: *“tr. Pactar, ajustar, tratar o acordar un negocio. U. t. c. prnl.”* y *“tr. Traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes. U. t. c. prnl”*. Entender a este principio como ajuste, pacto, acuerdo, fusionar propósitos comunes está en la esencia de la práctica del urbanismo y el ordenamiento territorial (Gorosito y Ligrone, 2009). En las zonas de ordenamiento concertado, la negociación entre los dueños de la tierra, los promotores y el Gobierno Departamental es regulada cuando se quiere realizar un emprendimiento —tal como se establece en las Ordenanzas de desarrollo y ordenamiento territorial de Colonia, Lavalleja, Rivera, Tacuarembó, Río Negro y Ciudad de la Costa—(Gorosito y Ligrone, 2009). La concertación entre el sector público, el privado y el social, según el art. 5 literal b), supone una práctica innovadora y por tanto de exploración, y también, un cambio fundamental con gran potencial para la transformación de los territorios (Gorosito y Ligrone, 2009).

Los principios de coordinación, cooperación y concertación suponen acercamiento y compromiso mutuo entre los actores de la transformación del territorio, ya sean, públicos entre sí o públicos con privados, en busca de la mejora, eficiencia y sostenibilidad de los procesos (Gorosito y Ligrone, 2009). En términos de sistemas, son tres modalidades que permiten establecer vínculos entre las partes y ayudan

directamente a la capacidad de supervivencia y evolución del mismo (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores sostienen que dichos principios son valiosos al momento de resistir crisis, de su aplicación depende la transversalidad y el realismo del OT y DS. Las estructuras de poder tienen que aplicarlos repetidamente, ya que, la experiencia internacional demuestra que quienes logran implantarlos ganan y multiplican su sinergia positiva, por el contrario, quienes no lo hacen, ahondan su fragmentación y fracasan en la satisfacción de la demanda (Gorosito y Ligrone, 2009).

En conclusión

Esta familia de principios conforma una *trama* de vínculos interinstitucionales e interactorales cuya *densidad* es variable en cada ámbito territorial ya que depende de la presencia de diversos actores en el territorio, de la habilidad y perseverancia de los equipos técnicos municipales para lograr instancias de coordinación en la que participen la mayor cantidad de actores presentes e instituciones con competencias en el territorio. También depende de las voluntades y prioridades asignadas para cooperar por parte de las diferentes instituciones en los procesos de elaboración e implementación de IOTDS y de la creatividad de los equipos técnicos municipales de visualizar oportunidades para aplicar una herramienta nueva como ocurre con la concertación. Mientras la coordinación no requiere mayormente de cooperación y concertación, la cooperación es muy dependiente de las otras dos, en tanto la concertación requiere de la coordinación en instancias acotadas durante los momentos de negociación que la requieran.

1.1.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N° 18.308 (F3)

Esta familia está integrada por los principios: desarrollo sostenible, desarrollo cohesionado, desarrollo integral y sustentabilidad ambiental.

Desarrollo sostenible

El Art. 1) literal g) de la Ley General del Ambiente N° 17.283, establece que “...a los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Dicha ley, no utiliza el término sustentabilidad ni sustentable ni su raíz, sólo sostenible o sostenibilidad asociada al desarrollo, en cambio la LOTDS, reserva la raíz sustenta para la

sustentabilidad ambiental, productiva, ambientalmente sustentable y gestión sustentable. (Véase anexo 1).

Sustentabilidad ambiental

Los principios a) y g) de la LOTDS, incluyen la sustentabilidad ambiental para especificar la dimensión ambiental como uno de los ejes fundamentales del desarrollo sostenible y también como componente ineludible (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores, aclaran que si bien la sustentabilidad ambiental no está definida en la LOTDS ni en las demás leyes ambientales uruguayas, podemos darle contenido asociándole la cuota parte de declaraciones de interés general y de principios de la ley No. 17.283 a través de los arts. 1 y 6.

Desarrollo cohesionado

El desarrollo cohesionado es aquel que tiende a la cohesión territorial y la cohesión social, debido a que la cohesión es un concepto aplicable a cualquier sistema ya que integra la teoría general de los sistemas (Gorosito y Ligrone, 2009).

Desarrollo integral

Este principio a diferencia del clásico concepto de desarrollo focalizado en el crecimiento económico, según Gorosito y Ligrone, (2009) agrega:

- las dimensiones sociales, culturales, de inclusión en la vida comunitaria y política, calidad de vida, accesibilidad de servicios e infraestructuras,
- al conjunto de los seres humanos y no solo a los que más tienen,
- al conjunto de los territorios y no sólo a los ganadores,
- la distribución de los beneficios del desarrollo,
- a los demás seres vivos y
- los ecosistemas y la biósfera.

Los mismos autores afirman, que el desarrollo integral no se compone con la sumatoria de los desarrollos individuales de las personas, grupo, familia, institución o empresa sino a través de la vinculación sistémica, ya que este tipo de integración supone una sinergia positiva entre los componentes.

En conclusión

Consideramos que esta familia procura un desarrollo que integre las dimensiones económica, social, cultural, de inclusión comunitaria y política, de los diversos territorios y de todos los seres vivos. Considera la dimensión ambiental como uno de los ejes fundamentales del desarrollo sostenible y pretende construir una sociedad cohesionada sin fragmentaciones. Aspira además, satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Por tanto, entendemos que el principal principio de esta familia es el desarrollo sostenible ya que requiere en igual medida de la sustentabilidad ambiental, del desarrollo cohesionado y del desarrollo integral para poder implementarse, debido a que constituyen los tres pilares en los que éste se apoya.

1.1.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales (F4)

Esta familia está integrada por la conservación de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural, la tutela y valorización del patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.

Conservación de los recursos naturales

A propósito de su consideración en la Ley General de Protección del Medio Ambiente N°17.283 y de la LOTDS, Gorosito y Ligrone (2009) sostienen que hay un matiz importante entre los términos conservación y protección de algo, en especial de los recursos naturales, del patrimonio y del ambiente. Opinan que la conservación supone un conjunto de acciones tendientes a perpetuar un sistema, mientras que la protección supone poner a resguardo el mismo. Asimismo sostienen que mientras en la ley general de protección del medio ambiente, el término conservación es utilizado específicamente para la diversidad biológica y la costa —en su configuración y estructura— en la LOTDS la conservación de los recursos naturales está considerada en los siguientes aspectos: en materia, principios, competencias, objetos de actuaciones territoriales específicas, finalidades de los Inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios. Pero además, es parte de los objetivos prioritarios de una regulación ambientalmente sustentable, de las previsiones de programas incluidos en los IOTDS y de los motivos para que las entidades responsables del OT inicien acciones específicas para

la regularización de la propiedad y la reparcelación de fraccionamientos sin urbanización consolidada. Estos autores concluyen una evidente profundización y expansión operacional de esta ley en relación a la ley general del ambiente N°17.283 respecto a la conservación de los recursos naturales.

Conservación del patrimonio cultural y tutela y valorización del patrimonio cultural

Estos autores afirman que previo a la aprobación de la LOTDS, la única ley que a nivel nacional regía al patrimonio cultural era la ley N° 14.040 que crea la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación².

La conservación en la ley N° 14.040, está concebida como un quehacer vinculado a los monumentos históricos y como servidumbre, en cambio la LOTDS, en relación al patrimonio cultural, establece su protección, conservación, tutela y valorización, rehabilitación y preservación (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores sostienen que la LOTDS brinda una definición mucho más amplia que la ley 14.040 en relación al patrimonio, según la siguiente definición:

La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos. (Ley N° 18.308, 2008, art. 5j).

Pero además, la LOTDS establece un instrumental³ de OT y DS específicamente definido según Gorosito y Ligrone (2009), que refiere a los inventarios, catálogos y otros

² Los cometidos de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación serán los siguientes:

1° Asesorar al Poder Ejecutivo en el señalamiento de los bienes a declararse monumentos históricos.

2° Velar por la conservación de los mismos, y su adecuada promoción en el país y en el exterior.

3° Proponer la adquisición de la documentación manuscrita e impresa relacionada con la historia del país que se halle en poder de particulares, las obras raras de la bibliografía uruguaya, las de carácter artístico, arqueológico e histórico que por su significación deban ser consideradas bienes culturales que integran el patrimonio nacional.

4° Proponer el plan para realizar y publicar el inventario del patrimonio histórico, artístico y cultural de la nación.

5° Cuando lo considere conveniente, la Comisión propondrá modificar el destino de los bienes culturales que integran el acervo de los organismos oficiales en ella representados (Ley 14040, 1971, Art. 2).

instrumentos de protección de Bienes y Espacios. Por lo tanto, estos autores sostienen que del análisis de la LOTDS, resulta evidente una profundización y expansión operacional con respecto a la ley 14.040, en la que se redefine su objeto y se dota de potencia legal e instrumental al incorporarlo a la materia del OT y DS, llevándolo a los ámbitos Departamental y Regional a través de los IOTDS.

Protección de los espacios de interés productivo rural

La LOTDS contempla particularmente la protección de los suelos rurales mediante fuertes restricciones a su transformación en especial referidas a usos y ocupación diferentes a la producción agropecuaria o extractiva “pura”. Las exclusiones explícitas a cambios de uso y ocupación así como las disposiciones de prevención de riesgos, aumentan las garantías de protección. La categorización cautelar como suelo rural es la expresión más clara de su condición de suelo protegido. La LOTDS al desarrollar los principios referidos a los objetivos estratégicos, la solidaridad, la conservación y la protección de la naturaleza, la cultura y la producción rural interrelacionados, permite avanzar en gran medida respecto de la legislación anterior dotándola de un potencial de actuación muy amplio, ya sea a nivel nacional como departamental (Gorosito y Ligrone, 2009).

En conclusión

Esta familia reúne principios que promueven según estos autores una profundización y expansión operacional de la LOTDS en relación a las leyes N°14.040 y 17.283 dotándolos de un importante potencial para alcanzar la finalidad de la misma. Resulta pertinente, complementar dicha expansión operacional con la conceptualización y caracterización que realiza Lorenzetti (2008) del bien colectivo, inscripto dentro del paradigma ambiental, así como con las acciones referidas a los mismos. Por ejemplo, pensar aquellas tareas que regulan los usos de los recursos, de manera que eviten su sobreuso y contribuyan con el uso sustentable de los mismos y por consiguiente beneficien la finalidad de esta familia. (véase anexo 2). En la constelación genérica, dividimos a los principios de esta familia de dos en dos, siendo una parte para el patrimonio cultural y la

³ Ver artículo N° 22 de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

otra para la naturaleza ya que, actualmente, la gestión de los mismos se realiza en forma separada, para unos es a través del MEC-CPCN y para los otros es por medio del MVOTMA-DINAMA. A nivel departamental, si bien la organización de la gestión es frecuentemente sectorial con oficinas de cultura por un lado y medio ambiente por otro, podría ser más fácil la integración de los cuatro principios. En tal sentido, cabe señalar que en varios instrumentos de planificación y programas de gestión el vínculo turismo-patrimonio-ambiente ha comenzado a construirlos. Asimismo, estos avances departamentales pueden ir en favor del acercamiento de lo departamental y lo nacional en función de la definición del artículo 5) literal j) de la LOTDS, ejerciendo la tutela y valorización sobre territorios concretos.

1.1.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana (F5)

Esta familia está integrada por la cohesión territorial, los objetivos de contenido social y económico solidario, la accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios, el acceso equitativo a un hábitat adecuado, el carácter público de la información territorial, el acceso igualitario a una calidad de vida digna, la equidad social y la equidistribución de cargas y beneficios.

Cohesión territorial

El territorio incluye a la sociedad, por lo que la cohesión del primero supone la de la segunda, por lo tanto, la cohesión territorial incluye a la cohesión social. (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores afirman que en la medida en que el territorio es un sistema de sistemas estructurado por un soporte, una sociedad organizada con procesos y actividades que ella desarrolla en un espacio geográfico, que además es espacio de gobierno y de gobernanza, la cohesión territorial refiere a los vínculos entre sus componentes.

Estos autores opinan que, al considerar a la sociedad incluida en el territorio, la cohesión territorial supone la cohesión de la sociedad, y por tanto estiman que este sería uno de los argumentos, que explican la razón por la cual en la LOTDS se eligió el principio de equidad social y no el de cohesión social, considerando que es para acompañar al de cohesión territorial en sus dos menciones del art. 5 lits. a) y g). Sostienen también, que la LOTDS ha sido modificada por la ley 18.367 para cambiar el régimen de los fraccionamientos en propiedad horizontal eliminándolos de los suelos

categoría rural, minimizándolos en los suelos categoría urbana y exigiéndoles un IOTDS completo en suelos de categoría suburbana para garantizar que no proliferen guetos o enclaves residenciales que vayan en sentido contrario a la cohesión territorial y social o que faltos de planificación, formen externalidades negativas por efectos acumulativos que generen o agraven esas acciones no deseadas.

Objetivos de contenido social y económico solidario

La interpretación de este principio puede ser variada según argumentan Gorosito y Ligrone (2009). Estos autores, expresan que se trata de aquellos objetivos sociales y económicos que hacen posible la complementariedad, el soporte de los más necesitados por redistribución o por donación así como el apoyo de formas ad hoc de asociación.

Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios

El desafío constante de los IOTDS es de garantizar la implantación de equipamientos y servicios en lugares racionales en función de la localización de la población demandante así como el ajuste a tiempo de los canales de comunicación material o virtual (Gorosito y Ligrone, 2009).

Acceso equitativo a un hábitat adecuado

Los condicionamientos a la localización de la vivienda y a la acción libre tradicional de los productores de viviendas ya sean públicos o privados, se deberían palpar en el marco de los IOTDS posibilitando la integración al hábitat (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores, afirman que este principio ha sido plasmado en las Ordenanzas departamentales, los planes estratégicos locales y en los Programas de Hábitat Social con un enfoque integrador en sintonía con Hábitat II. Toman como ejemplo a la Ordenanza de OT del Departamento de Rivera a través del Programa de Desarrollo Urbano y Hábitat Social, que “(...) *procura atender los procesos conflictivos en los asentamientos humanos, facilitando la instrumentación de las políticas de hábitat social con un enfoque integrador de los aspectos de calidad ambiental, inserción urbanística, calificación de los espacios públicos y la mejora de los servicios e infraestructuras (...)*”. Estos autores, concluyen que los IOTDS, en respuesta al principio democrático de la igualdad de oportunidades para cada persona, han de prever las condiciones para la progresiva disminución de barreras materiales e intangibles, por medio de la

planificación de la cobertura de servicios y equipamientos, programas específicos y acciones coordinadas bajo un concepto integral del hábitat.

El carácter público de la información territorial

La participación también la encontramos en la información por considerar a ésta última como cimiento de la participación real ya que sin la información adecuada no se podrá ser libre en su pensar ni en su accionar (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores sostienen además, que la LOTDS pretende garantizar el más amplio acceso a la información, ya sea en los procesos de elaboración de IOTDS como en las posteriores fases de seguimiento de su aplicación.

Acceso igualitario a una calidad de vida digna

Este principio refiere a superar dos tipos de barreras, las primeras, vinculadas con la equidad y la cohesión social, —que son sociales, económicas, culturales, etarias, político partidarias, religiosas, etc.— y las segundas, físicas, espaciales y funcionales (Gorosito y Ligrone, 2009). Las físicas, se vinculan con divisorias físicas como muros, accidentes geográficos, etc. Las espaciales se vinculan con la distancia/tiempo, relación topológica y las funcionales refieren a las barreras que sufren las personas por requerir de diseños no estándares en los edificios, espacios públicos, infraestructuras e instalaciones. Estos autores concluyen que ambos tipos de barreras han de ser superadas para el acceso igualitario a una calidad de vida digna, pero fundamentalmente debe existir la oferta de vida digna como desafío colectivo, actividad a la cual se orienta el OT y DS.

Equidad social

La equidad refiere a la equivalencia de posibilidades de las personas a una vida digna en sociedad y con acceso igualitario a la civilidad (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores sostienen que la inequidad no solo refiere a variables económicas, sino que se refleja en las dimensiones social y cultural y se manifiesta a través de la dificultad de acceso a la enseñanza, a la cultura, a la salud, a las redes de instituciones más formales, a las actividades de esparcimiento, a la vida política, etc. La pobreza, la marginalidad, el dualismo social, la fragmentación, la exclusión, los guetos, las necesidades básicas insatisfechas, las disparidades injustas, la violencia urbana, la desintegración social, son

situaciones sobre las que la política pública de OT y DS debe actuar inexorablemente (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores manifiestan que para focalizar en ellas, la LOTDS incluye el principio de equidad social.

Equidistribución de cargas y beneficios

Las características tangibles e intangibles de ciertas intervenciones territoriales —tales como cuando se realiza una urbanización, se modifican las categorías de suelo, se realizan obras de infraestructura, se acondicionan espacios públicos, se construyen conjuntos residenciales o edificios de servicios, entre otros— cambian el entorno (Gorosito y Ligrone, 2009). Este cambio genera consecuencias directas sobre el valor de los bienes materiales e inmateriales que para algunos resultará beneficioso y para otros será perjudicial. Estos autores estiman que en los procesos de urbanización, la participación de los actores públicos y privados —directa o indirectamente involucrados en los mismos— será en modalidades y cuota partes diversas. Consideran además, que los costos de urbanización provenientes de su concepción, ejecución y gestión traerá consecuencias convenientes para unos y desfavorables para otros. Por tanto, este principio supone que las cargas —costos, depreciaciones, pérdidas de valor por disipación de intangibles, prohibiciones de usar derivadas de la planificación, etc.— y los beneficios —nuevos lugares de esparcimiento, mejoras en el paisaje, aumento del valor comercial de los bienes inmuebles, nuevas unidades de vivienda u oficinas para el mercado, etc.— deben repercutir de manera equitativa, que no significa igualitariamente, sino proporcionalmente a la participación de cada uno en el todo. Los mismos autores, sostienen que este principio es un deber territorial y también un procedimiento del proceso urbanizador entre actores públicos y privados.

Recuperación pública de plusvalías

Este principio, también conocido como de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento territorial, refiere a la recuperación pública de los mayores valores inmobiliarios y diversos bienes que recupera el Estado o el dominio público tales como dinero, terrenos, espacios públicos, infraestructuras, viviendas de interés social, etc. Las Intendencias Departamentales tienen varias formas de recuperar la plusvalía surgida de una transformación derivada de una acción de ordenamiento territorial. Por ejemplo, la concreción de un Programa de Actuación Integrada, que impone obligaciones al

propietario del inmueble de ceder de forma gratuita a la Intendencia Municipal o a la entidad pública que ésta determine, los terrenos del ámbito que los instrumentos de ordenamiento territorial prevean con destino a uso y dominio público; y, aquellos urbanizados edificables o inmuebles en los que se concrete el derecho a la participación de ésta, en la distribución de los mayores beneficios (Gorosito y Ligrone, 2009).

Otro ejemplo propuesto por los mismos autores, refiere a las condiciones generales de los instrumentos de previsión de reservas de espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional; el retorno de las valorizaciones con la participación de la Intendencia Municipal en el mayor valor inmobiliario y la recuperación de primeros los primeros 150 metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio para el dominio público.

En conclusión

Esta familia, en procura de alcanzar la equidad ciudadana recurre a: objetivos enfocados en los más necesitados; localizar equipamientos y servicios públicos acordes a la ubicación de la población en su conjunto; incorporar políticas de hábitat social que integre la calidad ambiental, la inserción urbanística, la calificación de los espacios públicos y la mejora de los servicios e infraestructuras; brindar información territorial a todos los ciudadanos; facilitar una calidad de vida digna para todos los habitantes, superando barreras tangibles e intangibles a través del OT y DS y a proveer a las personas de equivalentes posibilidades a una vida digna en sociedad y con acceso igualitario a la civilidad. Consideramos que el principal principio de esta familia es la equidad social ya que requiere de la implementación de los restantes principios para su implementación. Éstos últimos se vinculan de manera independiente entre sí.

1.1.6 Principios rectores promotores del desarrollo de territorios concretos (F6)

Esta familia está integrada por los principios: descentralización, valorización de los recursos presentes en el territorio, desarrollo local y desarrollo regional.

Descentralización

El término descentralizar, tiene para la Real Academia Española (2019), la acepción de “*tr. Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado. Es uno de los mecanismos y estructuras que*

emplean ciertos sistemas que poseen problemas propios de la concentración de poder (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores afirman, que la Constitución de Uruguay mandata la presencia de personas jurídicas estatales territoriales, política y administrativamente descentralizadas en los Gobiernos Departamentales. Además, diferencian la desconcentración que refiere a una delegación ejecutiva en una organización unitaria y centralizada en su toma de decisiones de la descentralización que refiere a la delegación de materia y poderes que habilitan la toma de decisiones. Además sostienen que la materia del OT, y dentro de ella, la materia urbanística, es un cometido esencial que está parcialmente descentralizado en los Gobiernos Departamentales. Éstos autores, concluyen que la descentralización inaugura un vínculo entre el poder central y los Gobiernos Departamentales (véase anexo 4).

Valorización de los recursos presentes en el territorio

Es habitual encontrar este principio en los IOTDS a través de la expresión “*poner en valor los recursos naturales, sociales y construidos presentes en el territorio*”, suponiendo la valorización o puesta en valor de los recursos propios por parte del desarrollo local y también del regional (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores, consideran que la puesta en valor de los recursos implica:

- reconocerlos como portadores de valor —generalmente este reconocimiento proviene de agentes que se encuentran fuera del ámbito que los posee—,
- cuantificarlos y comprender sus procesos de evolución para conocer su perennidad, su capacidad de renovación y por tanto sus ciclos de vida,
- estimar su capacidad de carga y de explotación, para conocer tentativamente el tiempo que resistirán los recursos en su uso o en su extracción y consumo hasta que se desnaturalicen o desaparezcan,
- identificar para qué y para quienes son valiosos determinados recursos,
- en el contexto de la LOTDS, diseñar estrategias de puesta en valor sostenibles implica enmarcarlas en el concepto *mayor* de sostenibilidad, y no de una puesta en valor que pretenda depredar los recursos hasta que se extingan y
- es importante la difusión adecuada del marketing de los valores de los recursos endógenos del territorio, tanto al interior como fuera del mismo.

El acento en la puesta en valor de los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio es intrínseco a los tres principios a los que se asocia: descentralización, desarrollo local y desarrollo regional (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores afirman que, para el primer caso será a través del Gobierno y Administración de los Departamentos, para el segundo valorizándolo con el esfuerzo de los habitantes de cada localidad y para el tercero concertando la sinergia entre los recursos administrados por diferentes Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional.

Desarrollo local

Para conocer éste principio cabe formularse dos preguntas: ¿cuándo estamos ante un territorio local? y ¿qué contenidos fundamentales tiene el desarrollo local (DL)? (Gorosito y Ligrone, 2009).

Para responder a la primera pregunta, estos autores toman las siguientes tres referencias:

- la LOTDS,
- la conceptualización de las Áreas de Influencia del ITU del Arq. Gómez Gavazzo y
- los estudios de DINOT (ver anexo 5).

En relación a la segunda pregunta, que refiere a los contenidos fundamentales de este principio, Gallicchio (2004), considera que la situación social y política de América Latina, requiere de nuevas alternativas de desarrollo. Para ello, considera que el potencial del DL radica en que es una estrategia diferente y que junto a la descentralización, son a la vez estrategias e instrumentos de desarrollo. Este autor, identifica la coexistencia de al menos las siguientes seis visiones del DL.

La primera, DL como participación. Para esta concepción, el DL sería todo aquel proceso en el que participen actores de la discusión de temas que refieren a un determinado territorio. Considera que si bien el trabajo según esta concepción, permitió generar ámbitos y acciones para la mejora de la calidad de vida, la participación se transformó en un fin en sí mismo, carente del vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el micro emprendimiento. En suma, este autor sostiene que se trata de visiones afiliadas a que todo es posible desde el territorio, pero su carencia radica en que no salen de lo local

visto como localismo y en involucrar a actores que tomen decisiones económicas y políticas dentro y fuera del territorio en consideración. Expresa además, que a esta altura de los procesos, la participación es cada vez más pragmática y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para poner en práctica las propuestas que surgen de la población.

La segunda, es la visión neoliberal del DL impulsada con preferencia de los organismos multilaterales de crédito, la cual se vincula con los procesos de DL de la década de los noventa en varios países de América del Sur y América Central. Estos se han dado desarticulados del estado nacional y con un traslado de competencias, más o menos difusa a los gobiernos y actores locales. Se financiaron muchísimos micro emprendimientos bajo el supuesto de que no había una gestión moderna para administrar las nuevas competencias que llegaban a los municipios. La “tecnología” del desarrollo local fue aplicada a rajatabla. La falla de esta visión radica en que los recursos aparecían como parte de una estrategia de debilitamiento del Estado central. No se dio prioridad a los procesos de verdadera construcción social, en el sentido de capital social, y la descentralización operó de manera más instrumental que política, oficiando de agenda de los organismos multilaterales, como elemento central de todas las acciones.

La tercera visión, asoció el DL al municipalismo, y por tanto era necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol de actores de desarrollo, y no ya como meros prestadores de servicios. Asociados a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el DL pasaba por el desarrollo municipal. Por tanto si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló porque no comprendió que la nueva gobernanza implica la incorporación de múltiples actores a los ámbitos donde se toman las decisiones. En todos los casos y particularmente en los pocos que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.

La cuarta visión, del DL como desarrollo económico, lo ha visto exclusivamente en su dimensión económica, en la que se partía de la base de que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales no tenían el dinamismo necesario para emprender otras fases del desarrollo. En una primera fase se dio prioridad al desarrollo de microempresas y en una segunda fase, a los planteos de

mejora de la competitividad territorial. En América Central, se impulsaron muchos proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. En general fallaron en la construcción de un modelo de articulación de emprendimientos que generen una lógica de desarrollo local y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente.

La quinta visión, de DL como ordenamiento territorial (impulsado por la cooperación europea), generalmente parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado como para generar un nuevo modelo de desarrollo. De diferentes modos, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que finaliza pretendiendo promover procesos de desarrollo local más que procesos de ordenamiento territorial. Por lo que bajo el rótulo de ordenamiento territorial hay una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

La sexta visión, el DL como forma de análisis social, ve al DL más como una herramienta de análisis definida por variables e indicadores más que como un instrumento de cambio social. Muchos estudios ubicados en esta dimensión, especialmente a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográfica, se caracterizan mucho más por ser descriptivos que de ser herramientas para la acción.

La incorporación del desarrollo local a la LOTDS, le otorga a ésta un marco legal a esta práctica (Gorosito y Ligrone, 2009). Éstos autores consideran que todas las visiones identificadas por Gallicchio (2004), aportan componentes relevantes para el OT y DS mientras advierten que profundizar en exceso en un solo tipo puede promover el populismo, la autarquía, el feudalismo municipal, el desarrollismo duro, la ordenación física y abstracción respectivamente.

Desarrollo regional

Este principio se instrumentaliza en la LOTDS por medio de las Estrategias Regionales (en adelante ER) y de la cuota parte de escala regional que tengan las Directrices Nacionales y los Programas Nacionales de OT y DS (Gorosito y Ligrone, 2009). La LOTDS, crea y promueve las ER como una posibilidad de concertación entre los GGDD y el Gobierno Nacional sin imponerlas a priori, pero establece para ellas las siguientes determinaciones: “a) *Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el*

ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados. c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales. d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional” (Art. 12).

Estos autores consideran que las ER no deben cubrir el territorio nacional por yuxtaposición de las regiones debido a que:

- las regiones no son iguales y a que las estrategias se centran en sectores o aspectos diferentes (a pesar de tener idénticas denominaciones tales como metropolitanas, centro, suroeste, litoral oeste, fronteras secas, etc.),
- a la interna del Poder Ejecutivo, los Ministerios y sus oficinas no visualizan de la misma manera al territorio y sus porciones a los efectos de aplicar sus políticas, programas y acciones,
- las instituciones del Estado, no tienen una visión coherente sobre la necesidad de transversalizar, cooperar y coordinar, según establece la LOTDS y el sentido común,
- son dispares las capacidades instaladas en los GGDD y en las instituciones del Estado y
- los presupuestos asignados a cada GGDD, las estrategias de los jefes y sus juegos de poder, los tiempos políticos entre otros, hacen variable las intenciones de concertar.

Estos autores, afirman que las ER son IOTDS con “carácter estructural referido al territorio nacional”, por lo que se diferencian de los IOTDS inter-departamentales ya que estos últimos, no tienen por qué implicar objetivos estructurales nacionales, siendo que en su ámbito geográfico pueden abarcar partes de dos o más departamentos. En su materia, se focalizan en el desarrollo y la gestión territorial y en su pertinencia “*precisan de coordinación supra-departamental para su óptima y eficaz planificación*” (Gorosito y Ligrone, 2009).

En conclusión

De acuerdo con estos autores, podemos afirmar que esta familia de principios, promueve el desarrollo local y regional a través de la descentralización —que habilita la transferencia de poder de parte del gobierno central a los GGDD, estableciendo a través

de la LOTDS diversas acciones que amplían las facultades de los mismos y por tanto de su autonomía—y también a través de la puesta en valor de los recursos naturales, construidos y sociales presentes en un territorio. Compartimos con Gorosito y Ligrone (2009) que esta última, es intrínseca a la descentralización, el desarrollo local y el desarrollo regional y que tanto el desarrollo local como el regional suponen la puesta en valor de los recursos propios. El desarrollo local y regional dependen de los principios de descentralización y valorización de los recursos presentes en el territorio ya que sin ellos no existe delegación de poder ni identificación de recursos a valorar para poder implementarse. El desarrollo regional depende del desarrollo local para poder implementarse.

1.1.7 Principios rectores promotores de la optimización espacial (F7)

A esta familia de principios la integran: el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de los usos y actividades.

Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes

Este principio, surge como reacción opuesta al concepto de despilfarro, ya que en Uruguay, buena parte del costo social radica en lo oneroso de nuestros centros poblados y lo antieconómico de la dispersión territorial que en ellos se verifica (Gorosito y Ligrone, 2009). Estos autores consideran que la LOTDS es coherente con esta necesidad de cambiar esta realidad, aprovechando los recursos en general y la acumulación de infraestructuras y servicios.

Equilibrada distribución espacial de los usos y actividades

Para abordar este principio, Gorosito y Ligrone (2009) recurren a la teoría general de sistemas y en particular, al concepto que hace a la conservación del sistema. Sostienen que implica considerar al territorio global y a cada territorio específico en un sistema abierto que tiene numerosos intercambios con sus entornos. Este sistema, jerárquicamente estructurado debe asegurar su conservación, en el cual las diferentes piezas tienen un rol determinado en relación a las demás (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores sostienen, que los sistemas abiertos jerárquicamente estructurados y en cambio permanente no se conservan en equilibrio estático, sino en homeostasis como lo denomina la sistémica. En esta última, como un complejo de estados estacionarios, la

invariante no deriva de lo fijo de sus partes y relaciones sino de la estabilidad de su morfología y de la organización de los flujos que lo recorren y atraviesan (Gorosito y Ligrone, 2009). Los mismos autores sostienen que el territorio en tanto sistema, requiere de variedad, fuente principal de recursos que tiene para asegurar su equilibrio, adaptarse y por lo tanto sobrevivir evolucionando. Además agregan, que el territorio específico — entendido como sistema abierto en el que se actúe en consecuencia— tenderá a evolucionar hacia estructuras más complejas.

Por lo tanto, la equilibrada distribución espacial de usos y actividades deberá evaluarse desde los enfoques sistémicos que comprenden riesgos a la supervivencia o involución, ganancia en variedad, coordinación, dinámica, evolución hacia la complejidad e intercambio con los entornos del territorio concreto (Gorosito y Ligrone, 2009).

En conclusión

Entendemos que esta familia procura la optimización espacial promoviendo el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y de los servicios existentes. Para ello, resulta vital la consideración sistémica de la equilibrada distribución espacial de usos y actividades de los territorios. Esta mirada, posibilita comprender el rol que adopta cada territorio dentro del sistema y por tanto visualizar los riesgos y las ganancias que este le brinda.

Tabla 1. *Familia de Principios Rectores que conforman la Constelación Genérica*

F1. <u>Generadores de transformaciones territoriales</u>
– Planificación
– Objetivos estratégicos
– Participación
– Prevención de conflictos
F2. <u>Creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales</u>
– Coordinación
– Cooperación
– Concertación
F3. <u>Caracterizadores del desarrollo promovido por la LOTDS</u>
– Desarrollo sostenible
– Desarrollo cohesionado
– Desarrollo integral
– Sustentabilidad ambiental
F4. <u>Contribuyentes con la perduración de los recursos naturales, culturales y patrimoniales</u>
– Conservación de los recursos naturales
– Conservación del patrimonio cultural
– Tutela y valorización del patrimonio cultural
– Protección de los espacios de interés productivo rural
F5. <u>Promotores de equidad ciudadana</u>
– Cohesión territorial
– Objetivos de contenido social y económico solidario
– Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios
– Acceso equitativo a un hábitat adecuado
– El carácter público de la información territorial
– Acceso igualitario a una calidad de vida digna
– Equidad social
– Equidistribución de cargas y beneficios
– Recuperación pública de plusvalías
F6. <u>Promotores de desarrollo de territorios concretos</u>
– Descentralización
– Valorización de los recursos presentes en el territorio
– Desarrollo local
– Desarrollo regional
F7. <u>Promotores de optimización espacial</u>
– Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes
– Equilibrada distribución espacial de usos y actividades

Fuente: elaboración propia

El precedente análisis de los principios rectores y de las familias por ellos conformadas, permite en el próximo capítulo, analizar la incidencia de los mismos en ámbitos territoriales de diferente naturaleza y visualizarla de manera gráfica y conjunta a través de la configuración de constelaciones.

CAPÍTULO 2

LA CONSTELACIÓN GENÉRICA COMO AGRUPACIÓN SISTÉMICA DE FAMILIAS DE PRINCIPIOS RECTORES

Este capítulo pretende aportar al conocimiento, una metodología que contribuya con la implementación de los principios rectores de la LOTDS en los procesos de elaboración, evaluación y revisión de IOTDS y contribuir de este modo con la planificación del territorio nacional.

2.1. Conceptualización y aplicación

La *constelación genérica* es una representación gráfica de la vinculación sistémica de las familias de principios de la LOTDS (confeccionadas en el anterior capítulo), que procura contribuir con la implementación de los principios rectores en diferentes ámbitos territoriales. Ésta se fundamenta en los vínculos que se producen entre los principios a la interna de dichas familias así como entre ellas. Ambos tipos de vínculos son ineludibles para que cada familia pueda alcanzar la finalidad para la que ha sido creada y, de este modo, poder utilizarla verificando la implementación de cada principio de forma sistémica.

Su condición de ser genérica responde a que es aplicable a cualquier ámbito territorial y a cualquier IOTDS. Cabe precisar que, cuando nos referimos a que un principio o la constelación genérica son *aplicables* a un territorio estamos aludiendo al “deber ser” de éstos, de acuerdo al mandato de la LOTDS. En cambio, cuando nos referimos a que un principio o dicha constelación se *implementan* en un ámbito territorial, nos estamos refiriendo a que existe un programa, o un plan, o un proyecto o una acción —definido por el IOTDS que regula dicho ámbito—, que lo sustenta y, por tanto, hace posible la implementación de tal principio, familia o tal constelación en ese ámbito. Por el contrario, cuando dichos programas, planes, proyectos o acciones no están previstos dentro de los diferentes IOTDS, la implementación de los mismos no es posible. De ahí, que puede ocurrir que, algunos principios apliquen pero no se implementen en algunos ámbitos territoriales.

La constelación genérica —como constructo que facilita la consideración y verificación de la implementación de los principios rectores en los procesos de elaboración, evaluación y revisión de IOTDS—, constituye una metodología de trabajo que puede resultar de utilidad para todos los técnicos que trabajan con el OT y DS, en particular, para los equipos técnicos de las intendencias departamentales y los técnicos de DINOT. Su fácil aplicación se basa en la visualización gráfica de todos y cada uno de los principios que integran las diferentes familias, y de los vínculos entre ellos. Se grafican con círculos de diferentes tamaños, colores y con líneas los vínculos entre ellos. Los tamaños de los círculos identifican el grado de dependencia entre los principios, siendo de mayor tamaño aquel que más dependiente. En el proceso de construcción de ésta constelación genérica, se constató que estas cadenas de dependencia de los principios resultan análogas a las denominadas cadenas tróficas o cadena alimentaria, sin por ello afirmar que sean idénticas en todos sus aspectos. Los colores identifican a los integrantes de cada una de las siete familias. Finalmente, las líneas simbolizan los vínculos. Se optó por no incluir el símbolo de flecha por considerar que iba a hacer más engorrosa la lectura del gráfico.

En relación a la modelización propuesta, estimamos que la constelación genérica no es la única constelación posible para alcanzar esta finalidad, ya que otros investigadores o aplicadores podrían imaginar otras constelaciones genéricas —conformadas por diferentes agrupaciones de principios en familias, con vinculaciones también diferentes— e igualmente lograr una metodología que contribuya con la implementación organizada de los principios rectores en el territorio, a través de los diferentes tipos de IOTDS.

A través de la tabla 2, podemos ver ubicados cada uno de los treinta principios en cada literal del artículo 5) de la LOTDS y analizándolos a la luz de las siete familias (con diferentes agregados) se constata que la familia de las transformaciones territoriales no está planteada en la LOTDS como literal que la aglutine.

Pudo haber servido para explicitar qué entiende la ley por planificación, sus componentes, sus fases y los vínculos entre ellos. Del CPA que podría haber estado formulado como un literal completo, estarían faltando en el artículo N°5 el monitoreo y evaluación, que aparecen en el artículo N°28 de la LOTDS y las estrategias que figuran en el literal a) del art. 4.

Tabla 2. Correspondencia entre Los Principios Rectores de la Ley N°18.308, la tercera clasificación de Gorosito y Ligrone (2009) y la Agrupación Propuesta en Familias

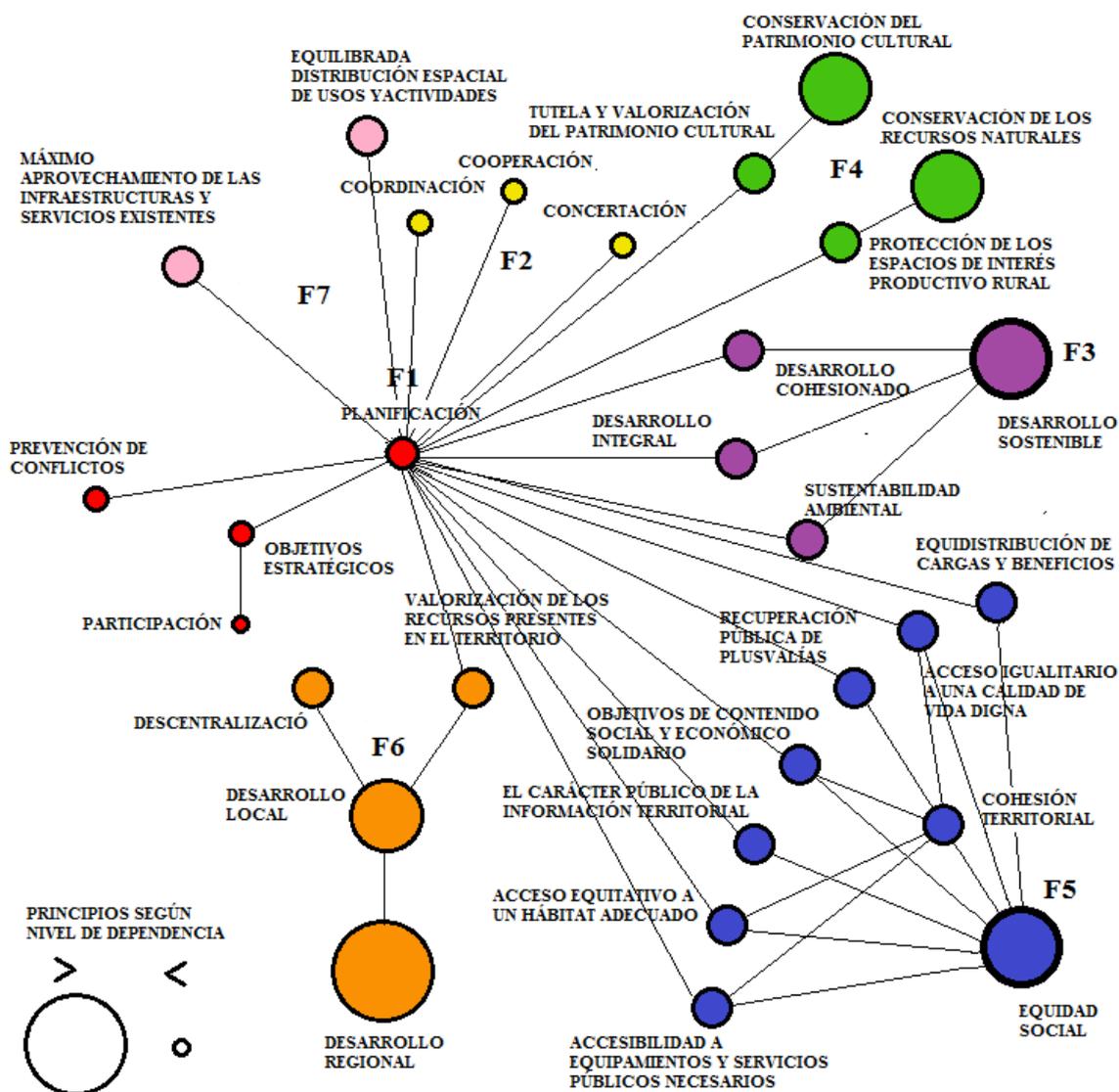
<u>Artículo 5) de la Ley N° 18.308</u>	<u>Principios Rectores</u> <u>Tercera clasificación</u> <u>Gorosito y Ligrone,</u> <u>(2009)</u>	<u>Familias de</u> <u>Principios</u> <u>Rectores</u>
a). La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.	1. Planificación 2. Equidad Social 3. Cohesión Territorial	F1 F5 F5
b). La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.	4. Coordinación 5. Cooperación 6. Concertación	F2 F2 F2
c). La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio.	7. Descentralización 8. Desarrollo Local 9. Desarrollo Regional 10. Valorización de los recursos presentes en el territorio	F6 F6 F6 F6
d). La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.	11. Participación	F1
e). La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.	12. Equidistribución de cargas y beneficios	F5
f). La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.	13. Recuperación pública de plusvalías	F1
g). La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.	14. Sustentabilidad ambiental 2. Equidad social 15. Desarrollo integral 16. Desarrollo sostenible 17. Desarrollo cohesionado 18. Equilibrada distribución espacial de usos y actividades 19. Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes	F3 F5 F3 F3 F3 F7 F7

h). El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.	20. Objetivos estratégicos	F1
	21. Objetivos de contenido social y económico solidarios	F5
	22. Conservación de los recursos naturales	F4
	23. Conservación del patrimonio cultural	F4
	24. Protección de los espacios de interés productivo rural	F4
i). La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.	25. Acceso igualitario a una calidad de vida digna	F5
	26. Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios	F5
	27. Acceso equitativo a un hábitat adecuado	F5
j). La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos.	28. Tutela y valorización del patrimonio cultural	F4
k). La prevención de los conflictos con incidencia territorial.	29. La prevención de conflictos	F1
l). El carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.	30. El carácter público de la información territorial	F5

Nota: Todos los principios de la ley N°18.308 están incluidos en la tercera clasificación de Gorosito y Ligrone (2009). Dentro de dicha ley, el único principio que figura dos veces en los literales a) y g) es la Equidad Social.

Fuente: elaboración propia

Figura 1. Constelación Genérica de Principios Rectores



Referencias

F1: familia de PR promotores de transformaciones territoriales

F2: familia de PR creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

F3: familia de PR que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N°18.308

F4: familia de PR que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

F5: familia de PR promotores de equidad ciudadana

F6: familia de PR que promueven el desarrollo de territorios concretos

F7: familia de PR promotores de la optimización espacial

Fuente: elaboración propia.

2.2. Vínculos entre las familias y principios notables de la constelación genérica

A través de la tabla N°3 se puede comprender las vinculaciones entre las familias según se expresa a continuación. Cabe aclarar, que la interpretación de dicha tabla, surge de considerar que los vínculos de dependencia de cada familia con las restantes se expresan por columna y no por fila.

La familia de principios generadores de transformaciones territoriales (F1) solo depende de la familia de principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales (F2) para poder alcanzar la finalidad de la misma debido a que sin coordinación, cooperación ni concertación resulta muy difícil transformar el territorio de manera consensuada entre los diferentes actores con injerencia en el mismo. La F2 solo depende de la F1 para alcanzar sus fines ya que la coordinación, cooperación y concertación tienen sentido si está prevista una transformación territorial que los sustente.

La familia de principios caracterizadores del desarrollo promovido por la LOTDS (F3) depende de todas las restantes por las siguientes razones: de la F1 porque para alcanzar el desarrollo sostenible se requiere de acciones derivadas de la planificación que posibiliten el desarrollo cohesionado, el desarrollo integral y la sustentabilidad ambiental, ya que constituyen los pilares donde se funda el primero. Si estas acciones no son parte de la planificación, difícilmente se pueda alcanzar la finalidad de esta familia de principios por carecer de un CPA que las estructure y las “lleve a un buen puerto”; de la F2, debido a que los vínculos interinstitucionales e interactorales son necesarios para poder implementar dicha planificación; de la F4 debido a que se requiere de la conservación de los recursos naturales y de la conservación del patrimonio cultural para poder alcanzar un desarrollo sostenible; de la F5 porque el desarrollo sostenible se apoya en la sustentabilidad ambiental y como el hombre es parte del ambiente en el paradigma ambiental, el desarrollo sostenible depende de la equidad social; de la F6 ya que depende de la valorización de los recursos, porque sin ésta, difícilmente se conserven los recursos naturales y el patrimonio cultural y por ende, no tenga lugar el desarrollo sostenible y de la F7 en tanto depende en menor medida por involucrar a un solo principio, ya que si no se alcanza un máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes, puede incurrirse en un despilfarro que va en sentido contrario al desarrollo sostenible.

La F4 depende de la F1 debido a que, para contribuir con la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales, se requiere de acciones derivadas de la planificación que, por un lado, posibiliten tutelar y valorizar el patrimonio cultural y, por ende, conservar dicho patrimonio y, por otro, proteger los espacios de interés productivo rural como forma de conservar los recursos naturales. Si estas acciones no son explicitadas en los diferentes IOTDS, no es posible alcanzar la finalidad de esta familia debido a que se requiere de la articulación entre el objetivo de esta familia, con los programas, planes, proyectos y las acciones derivadas de éstos; de la F2 debido a que se requiere de vínculos interinstitucionales e interactorales para implementar la F1; de la F6 porque para conservar los recursos naturales y patrimoniales se requiere de su valorización.

La familia promotora de equidad ciudadana (F5), depende de la F1 ya que para alcanzar los objetivos contenidos en ella se requiere de la planificación y de sus principios asociados en la F1; de la F2 debido a que son necesarios para implementar la planificación y de la F7 porque no es posible alcanzar la equidad ciudadana sin una equilibrada distribución espacial de usos y actividades.

La familia de principios promotores de desarrollo de territorios concretos (F6) depende de la F1 debido a que requiere de la planificación para alcanzar tal finalidad y de la F2 para poder implementar dicha planificación.

La familia de principios rectores promotores de optimización espacial (F7) depende de la F1 debido a que sin planificación no es posible alcanzar el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes ni la equilibrada distribución espacial de usos y actividades.

Tabla 3. *Vínculos entre Familias de Principios Rectores*

Familias de principios rectores	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
F1		2	2	2	2	2	2
F2	2		2	2	2	2	2
F3	0	0		2	0	0	0
F4	0	0	2		0	0	0
F5	0	0	2	0		0	0
F6	0	0	1	1	0		0
F7	0	0	1	1	2	0	

Referencias:

0 – no existe vínculo de dependencia

1 – existe un vínculo de dependencia menor

2 – existe un vínculo de dependencia mayor

Referencias:

F1: Principios generadores de transformaciones territoriales

F2: Principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

F3: Principios caracterizadores del desarrollo promovido por la ley LOTDS

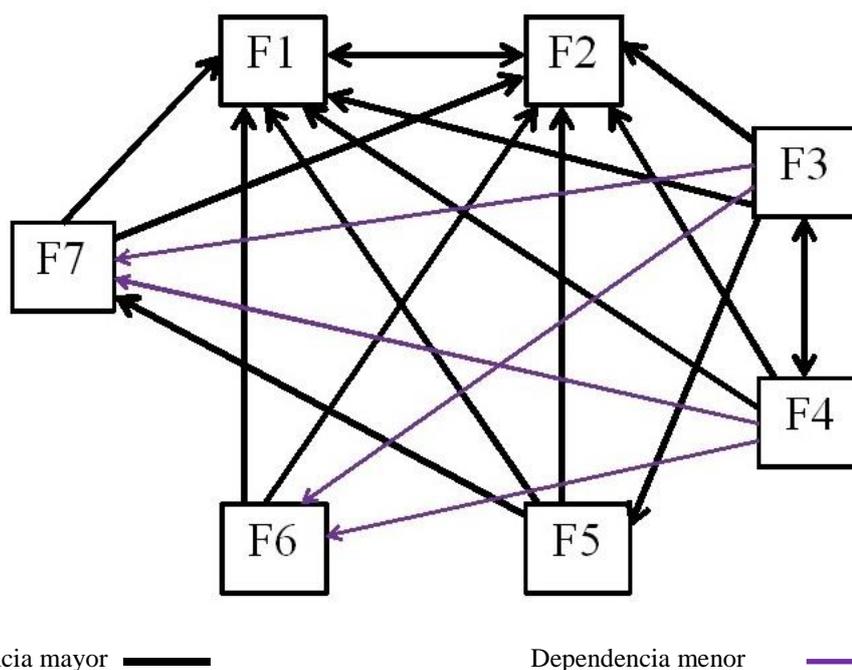
F4: Principios contribuyentes con la perduración de la integridad de los recursos naturales culturales y patrimoniales

F5: Principios promotores de equidad ciudadana

F6: Principios promotores de desarrollo de territorios concretos

F7: Principios promotores de optimización espacial

Fuente: elaboración propia

Figura 2. *Vínculos de Dependencia entre Familias de Principios Rectores*

Dependencia mayor —

Dependencia menor —

Fuente: elaboración propia.

Del análisis del vínculo entre las familias y de la constelación genérica se identifican principios y familias notables. En la constelación genérica y en el cuadro de vínculos quedan en evidencia la polarización de determinados principios y familias respectivamente. Respecto a la primera, los principios notables son: planificación, equidad social y desarrollo sostenible. El principio de planificación se presenta como un principio centrífugo que irradia vínculos hacia una veintena de principios que dependen de ésta. Mientras que los principios de equidad social y desarrollo sostenible aparecen con un elevado grado de dependencia respecto a los demás principios de sus familias. Respecto a la segunda, las familias F1 y F2 aparecen como cimientos de todas las demás. La importancia de la familia de transformaciones territoriales radica en lo indispensable del principio de planificación. Mientras la familia de los vínculos interinstitucionales e interactorales muestra la relevancia de los principios de coordinación, cooperación y concertación en la instrumentación del OT y DS.

CAPÍTULO 3

TRES CASOS ENSAYADOS CON LA CONSTELACIÓN GENÉRICA

A través de este capítulo, se procura investigar la aplicación de los pr de la Ley N°18.308, en tres ámbitos territoriales de diferente naturaleza, regulados por herramientas de origen ambiental y de OT y DS. Los mismos refieren a: un área protegida en la que se desarrollan actividades productivas; una zona urbana subutilizada, que requiere de la integración socio-territorial con la ciudad de la cual es parte y una capital departamental fronteriza confrontada a desafíos de múltiples dimensiones. El primero enmarcado en un plan de manejo, el segundo con el formato de un Programa de Actuación Integrada y el tercero un Plan Local de una capital departamental.

En ellos se considera la aplicación e implementación de los principios, teniendo en cuenta que la aplicación trata del “deber ser” y la implementación refiere a su consideración por parte de la herramienta que lo regula o está en proceso de regularlo. Por tanto, a través de este análisis se procura identificar y justificar si los principios aplican y se implementan en todos los casos, si aplican y no se implementan y si no aplican ni se implementan.

Finalmente, para cada caso, se grafica la aplicación e implementación de los mismos, sintetizada en una *constelación de principios*. En estas se pueden ver los vínculos que hay entre los principios a la interna de las familias y también entre ellas.

3.1. Área protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay

Los Esteros de Farrapos se caracterizan por su relevancia ecológica y belleza escénica, reconocida a nivel internacional como sitio Ramsar en el año 2004, y a nivel nacional como área protegida cuya incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas data del año 2008. El decreto N°579/008 según el cual se incorpora en la categoría de Parque Nacional al área denominada Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (en adelante

PNEFIRU) la define a través de los padrones de dominio estatal del área costera y continental y a dos islas Banco Grande y La Paloma. No obstante, considerando que el decreto prevé la incorporación gradual de otros componentes del sistema y la unidad funcional y estructural existente entre el área continental y las islas, se acordó elaborar el plan de manejo analizando el área continental y el conjunto de islas asociadas que coinciden con el sitio Ramsar (DINAMA, 2014).

El plan de manejo debe reconocer que el área protegida es parte de un territorio más amplio, con el que interacciona, por lo que debe procurar integrar el desarrollo de las actividades que se realizan en ésta y en las zonas próximas. Se enfoca en la región continental ya que en esta zona la administración del área tiene mayor capacidad de gestión. Las localidades presentes en la zona, San Javier y Nuevo Berlín, tienen dinámicas de poblamiento particulares, San Javier, originada con inmigrantes rusos y Nuevo Berlín, pautada por el aporte de inmigrantes alemanes (DINAMA, 2014). El relacionamiento de ambas localidades con el área protegida es bastante particular. Mientras los integrantes de la localidad de San Javier utilizan el área protegida para el pastoreo de animales y actividades apícolas, los pobladores de Nuevo Berlín realizan un uso estacional de los recursos vinculados a la caza, pesca y la apicultura. Se practica además, la tala en los montes ribereño y parque. Este ámbito, es usado como balneario. Se desarrolla el turismo de manera incipiente, a través de paseos fluviales que realizan los habitantes locales y ajenos a la zona. La oferta de alojamiento de la localidad de Nuevo Berlín es de cabañas, zona de camping y una posada y la de San Javier es la de un club social y deportivo. El área posee bienes arqueológicos a conservar (DINAMA, 2014).

Los objetos de conservación del área seleccionados en el proceso de planificación, refieren a los humedales, al monte parque, al monte ribereño, a las comunidad de peces y población de carpinchos (DINAMA, 2014). A continuación, presentamos una síntesis con los principales programas propuestos por el plan de manejo del ámbito en estudio (ver tabla 1) y la delimitación del PNEFIRU, del sitio Ramsar y de la zona de influencia (ver figura 1).

Tabla 4. *Principales Programas del Plan de Manejo del Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay*

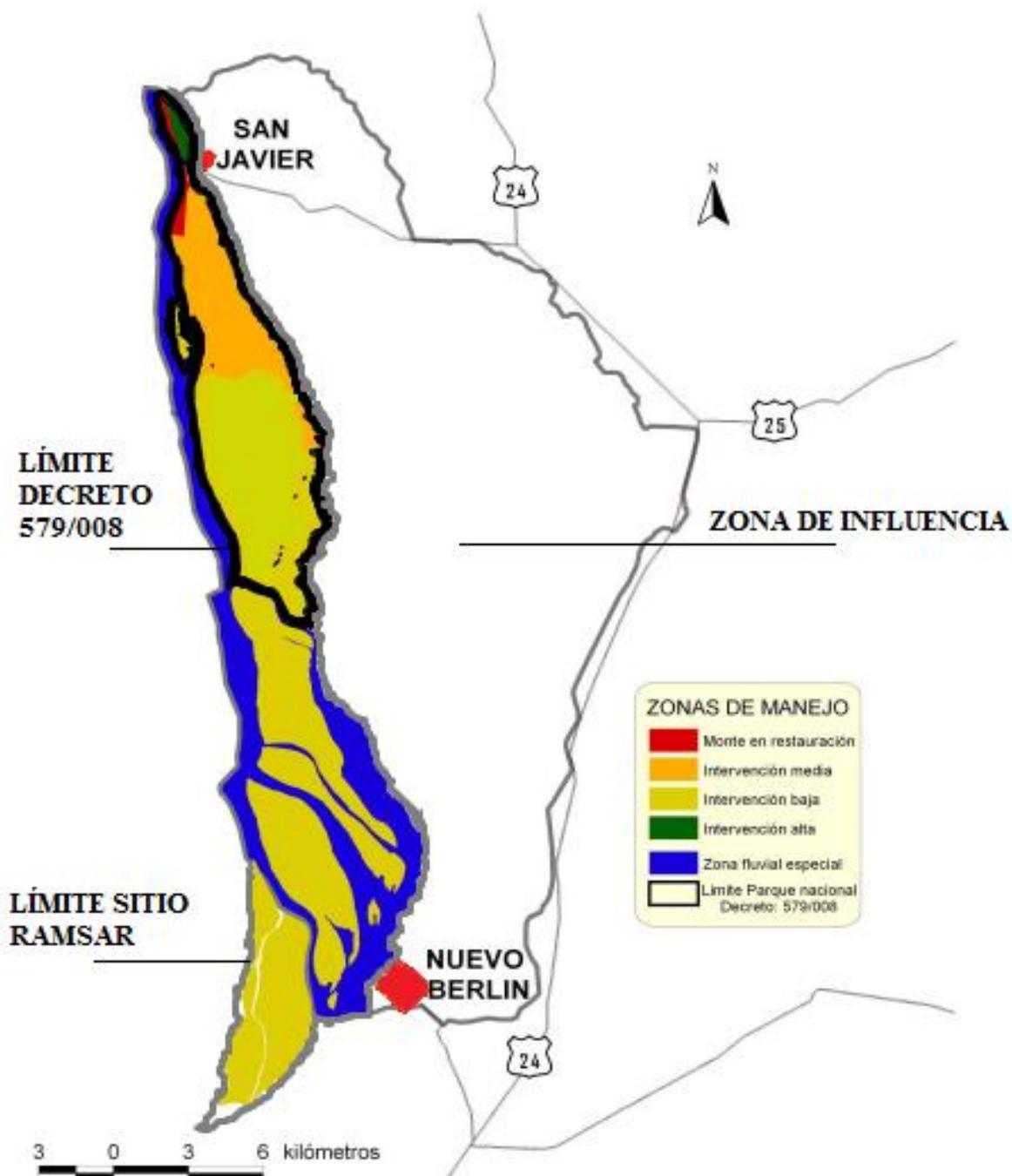
<u>Programas</u>	<u>Objetivos</u>
<u>1. Programas vinculados a la restauración y reducción de amenazas</u>	
1.1. Programa de control de <i>Gleditsia triacanthos</i>	El proceso invasivo de <i>G. Triacanthos</i> afecta de manera importante la biodiversidad del área desplazando ambientes nativos. Por tanto, el objetivo de este programa es restaurar las áreas de monte degradadas por el proceso invasivo de dicha especie y controlar el avance del mismo.
1.2. Programa de restauración del albardón	El albardón es una barrera para el ingreso del agua desde el río Uruguay hacia el humedal. Representa el soporte físico del monte ribereño, objeto de conservación de este plan. El proceso erosivo del mismo está fuertemente vinculado a la dinámica del río Uruguay. Por tal motivo, el objetivo de este programa es evaluar en base a criterios técnicos-científicos, la pertinencia de realizar acciones de restauración del albardón y recomendar acciones en tal sentido.
1.3. Programa de control y vigilancia	Este programa se focaliza en reducir el uso inadecuado de los recursos naturales del área protegida. Por tanto, el objetivo del mismo es promover el cumplimiento ejemplar de la normativa vigente a través de la articulación de las distintas instituciones competentes y una eficiente realización de actividades de vigilancia.
<u>2. Programas vinculados a regular y promover el desarrollo de actividades productivas</u>	
2.1. Programa de uso ganadero	Regular el uso ganadero con la conservación de la biodiversidad implica conocer la capacidad de carga del sistema. Ésta se realiza con análisis de imágenes satélite y se calibra con ensayos de campo con exclusión. Por tanto, el objetivo de este programa es regular el uso ganadero en articulación con la conservación de la diversidad biológica.
2.2. Programa de promoción de la actividad apícola y pesca sustentable	Debido a que muchos vecinos del área, son simultáneamente pescadores, apicultores y cazadores, en particular en Nuevo Berlín, este programa pretende reorientar el uso de los recursos naturales del área protegida desde una perspectiva más sustentable. Por tal razón, pretende promover el desarrollo de la actividad apícola y generar las condiciones para facilitar la implementación de modalidades de pesca sustentable en el área.

3. Programas vinculados a la sensibilización y educación en torno a los valores y problemáticas del área

- 3.1. Programa de uso público El área protegida ingresa al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como Parque Nacional, constituyendo parte de los objetivos fundacionales, la recreación, sensibilización y educación. Por tanto, el objetivo del programa es mejorar las opciones de recreación, sensibilización e interpretación de los visitantes del área protegida y fortalecer el rol social del Centro de Visitantes.
- 3.2. Programa de desarrollo turístico En el marco del Plan Nacional de Turismo Sostenible (2009-2020), se plantea el desarrollo de la actividad turística como medio para la generación de empleos locales y como actividad que colabora con la concientización ambiental y de conservación. Para ello se promueve el desarrollo del eco turismo y turismo responsable de manera sostenible. El objetivo del programa es promover las capacidades locales para el desarrollo de la actividad turística de forma sostenible, generando oportunidades de empleo local y dotando al área de mayores servicios para el visitante.
- 3.3. Programa de educación y difusión El objetivo de este programa es fortalecer los vínculos existentes entre el área protegida y los centros educativos de la zona y contribuir en la valoración social de los valores naturales del área a nivel en los niveles local y departamental.

Fuente: (DINAMA, 2014)

Figura 3. Delimitación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay, del sitio RAMSAR y de la zona de influencia



Fuente: basada en DINAMA (2014).

El plan de manejo del PNEFIRU, al referir a los principios que rigen al ámbito en estudio, menciona al enfoque sistémico, la integración área protegida y su entorno, el reconocimiento y respeto a usos de los recursos tradicionales del área protegida, las capacidades y potencial de gestión de la administración y los posibles vínculos con las instituciones y organizaciones sociales competentes (DINAMA, 2014). Cabe aclarar, que si bien el enfoque de nuestro análisis refiere a los principios de la LOTDS, es ineludible referir a los principios guía del plan de manejo. No solo porque se trata de un caso particular en el que pueden aplicarse principios de dos herramientas de diferente naturaleza, sino también para comprender la razón de la integración de las localidades de San Javier y Nuevo Berlín (por parte del plan de manejo) a la zona de influencia y, por consiguiente, en la investigación que realizaremos a continuación.

El siguiente análisis procura conocer cómo aplican los pr de la ley 18.308 en este ámbito territorial. Para ello, la estructura de esta sección se organiza en base al esquema de familias de pr definida en el capítulo que trata la constelación genérica.

3.1.1. Principios rectores generadores de transformaciones territoriales

La familia transformaciones territoriales que conforma la constelación genérica, no aplica al PNEFIRU, debido a que conceptualmente la planificación de un área protegida no se focaliza en transformar el territorio, sino en conservar los recursos que ésta posee. Por tal razón, los principios que integran dicha familia —planificación, objetivos estratégicos, participación y prevención de conflictos— los consideramos *anidados* dentro de la familia que contribuye con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales, en particular, vinculados directamente al principio de conservación de los recursos naturales. Dichos principios son indispensables para la conservación, ya que sin su implementación no es posible definir acciones —que resulten de la articulación del objetivo general, los objetivos específicos y programas— que contribuyan con ésta.

En conclusión, los PR —planificación, objetivos estratégicos, participación y prevención de conflictos— no tienen para el caso del área protegida la finalidad de generar transformaciones territoriales, sino de conservar los recursos naturales. Por tal razón, esta familia se encuentra asociada al principio de conservación de los recursos naturales que integra la familia de principios que contribuyen con preservación de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales, dentro de la cual la analizaremos. Esto

implica que la constelación de principios del PNEFIRU, va a estar compuesta por una familia menos que la constelación genérica, es decir por seis familias.

3.1.2. Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

Coordinación

En el plan de manejo según DINAMA (2014), se expresa que durante la gestión del mismo se debería procurar la siguiente coordinación interinstitucional para los siguientes programas:

1. Programa de control y vigilancia: se requiere de la coordinación de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante DGF y MGAP) para el control de la tala del monte nativo y su zona de influencia; Prefectura Nacional Naval por el control del tránsito de leña en el río Uruguay; Policía para el control de la comercialización de la leña de monte indígena sin guías y el control de caza y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) para el control de la pesca.
2. Programa de uso público y turismo: será necesario que coordinen el Ministerio de Turismo y Deporte, los Operadores turísticos del área (San Javier, Nuevo Berlín), la Intendencia de Río Negro y la Alcaldía de Nuevo Berlín.
3. Programa de educación y difusión: es preciso que coordinen los Centros educativos de San Javier, Nuevo Berlín, Young, Fray Bentos y Paysandú con el Ministerio de Educación y Cultura a través de los centros MEC.

En suma, a través de la aplicación del principio de coordinación, se crean vínculos interinstitucionales e interactorales que como se expresa en los anteriores párrafos, son vínculos entre instituciones del gobierno central, descentralizadas y conformadas por actores locales.

Cooperación

Son varias las instituciones y organizaciones que trabajaron con los funcionarios del área protegida. La Asociación Civil “Grupo Esteros de Farrapos” —que funciona de manera regular en el centro de visitantes del área protegida— desarrolla un proyecto de restauración de monte nativo, que incluye la creación de un vivero de especies arbóreas nativas con fondos del Programa de Pequeñas Donaciones (MVOTMA-PNUD/GEF). Por

otro lado, organizaciones no locales desarrollaron trabajos de investigación y/o capacitación en el área, entre las que se destacan las Organizaciones No Gubernamentales Vida Silvestre Uruguay y Aves Uruguay (DINAMA, 2014).

La dirección del área protegida también organizó actividades de capacitación. Tales son los casos del Conocimiento y Reconocimiento de Flora Indígena, dictado por docentes del Jardín Botánico Profesor Atilio Lombardo y el curso de Floraciones Algales en el río Uruguay, dictado por técnicos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Ambos cursos, dictados en el año 2011, fueron financiados por la Comisión Asesora del río Uruguay. Se coordinó además el dictado del curso “Guías de Turismo de Naturaleza” con el apoyo de Probides, Programa de Pequeñas Donaciones y Proyecto SNAP (DINAMA, 2014).

Se realizaron varios cursos de actualización y difusión de buenas prácticas para la producción agrícola-ganadera coordinados con la Sociedad de Fomento de San Javier-Ofir y con el apoyo de la Facultad de Agronomía, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Instituto Plan Agropecuario y Dirección General de los Servicios Agrícolas del MGAP entre otros. También se trabajó con un programa de educación ambiental que desarrolló un técnico en educación ambiental en los centros educativos de las localidades de San Javier y Nuevo Berlín, durante los años 2011 y 2012 (DINAMA, 2014).

Cabe agregar que es necesaria la cooperación económica para poder financiar las actividades de investigación requeridas por el plan de manejo, y poder llevar a cabo la restauración promovida por éste (DINAMA, 2014).

Concertación

Si bien el plan no menciona instancias en las cuales se pretenda implementar este principio, estimamos que su aplicación será clave para resolver el conflicto que según DINAMA (2014), se produce entre los apicultores con los productores sojeros y los fumigadores. Los motivos según Santos (2011), se deben a la potencial contaminación de las colmenas a raíz de la aplicación de agroquímicos en la zona, sobre todo a partir del año 2003. El mismo autor, sostiene que los apicultores —por su sistema productivo trashumante, en el que las colmenas se mueven y ubican en diferentes lugares— por lo general, no son dueños de la tierra, por lo que dependen del conocimiento previo y de

vínculos de confianza para acceder a los sitios donde colocar sus colmenas. En el caso de la forestación, este vínculo se formalizó con el pago de un arrendamiento por colmena para acceder al derecho de colocar las mismas en medio de las plantaciones forestales (Santos, 2011). Este hecho, explicaría los principales motivos por los que los apicultores en general no hicieron públicas las denuncias de mortandad de abejas registradas —desde la intensificación del uso de agrotóxicos en la zona, por fumigaciones para la agricultura principalmente destinada a la soja— por temer ser expulsados del lugar (Santos, 2011). Cabe agregar que, según El Observador (2016), Uruguay exportó miel a Alemania, y ésta fue devuelta por contener rastros de glifosato. Más allá de que en este artículo no se precise el origen de la miel rechazada, entendemos que es un tema que requiere de la concertación para su resolución, y posibilitar la convivencia armónica de los diferentes productores rurales del área así como garantizar la continuidad de los procesos de exportación de miel. Desconocemos el proceso de implementación del plan de manejo, pero consideramos que a quienes corresponda esta tarea, habrán de preguntarse si merece una crítica o una advertencia a subsanar, o tal vez puede interpretarse como implícito en otras instancias o textos del Plan.

En conclusión

Son múltiples los actores que interactúan en el área protegida, tejiendo vínculos interinstitucionales e interactorales y cooperando para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de manejo. Esta situación evidencia la previsión, por parte del plan de manejo, de implementar los PR de coordinación y cooperación, quienes hacen posible alcanzar la finalidad de esta familia. Ambos principios se encuentran en un mismo nivel de jerarquía, debido a que ninguno depende del otro para su implementación. Consideramos que la presentación del conflicto dentro del plan de manejo, —en un ámbito con injerencia de actores públicos y privados, como son la DINAMA, los apicultores, los productores sojeros y los fumigadores— permite suponer que se debería implementar el principio de concertación para resolverlo, como parte de los vínculos interactorales a desplegar en el proceso de implementación del plan de manejo.

3.1.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la ley N° 18.308

Desarrollo cohesionado y desarrollo integral

El PNEFIRU es usado por los pobladores de su zona de influencia para desarrollar actividades productivas y turísticas, pero no está habitada por los mismos. Si consideramos que la materia para la aplicación del desarrollo cohesionado y el desarrollo integral son los habitantes del ámbito territorial en estudio, podemos concluir que dichos principios no aplican a este caso.

Sustentabilidad ambiental

Entendemos que este principio ha sido considerado en los objetivos del plan de manejo —al igual que las dimensiones económica y social en tanto ejes de la sostenibilidad— particularmente en aquellos que refieren a mantener la integridad ecológica, articular la conservación efectiva con el desarrollo de las actividades productivas, efectivizar los instrumentos de participación y promover el desarrollo local.

Para alcanzarlos, el plan de manejo propone diferentes programas vinculados a la restauración y reducción de amenazas en el PNEFIRU que incluye: programa para el control de procesos invasivos de *gleditsia triacanthos* en montes degradados; programa de restauración del albardón y programa de control y vigilancia; programas vinculados a regular y promover el desarrollo de actividades productivas que incluye: programa de uso ganadero y programa de promoción de la actividad apícola y pesca sustentable; programas vinculados a la sensibilización y educación en torno a los valores y problemáticas del área que incluye un programa de uso público, otro de desarrollo turístico y de educación y difusión.

Desarrollo sostenible

El plan de manejo prevé este principio a través de la implementación de acciones derivadas de programas vinculados a: la restauración y reducción de amenazas; regular y promover el desarrollo de actividades productivas; a la sensibilización y educación en torno a los valores y problemáticas del área, los cuales que hacen posible un desarrollo que satisfaga las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones. El área protegida puede contribuir promoviendo el desarrollo de

actividades de producción sustentable entre las que se destaca la actividad apícola (DINAMA, 2014). Dicha actividad tiene importante valor socio-económico para los pobladores del área adyacente y está culturalmente interiorizada, fundamentalmente en la zona de Nuevo Berlín. Para su desarrollo DINAMA (2014), estima necesario considerar dos aspectos: la promoción de esta actividad en un marco de producción sustentable y el control efectivo de la actividad apícola dentro del área. En relación al primer aspecto, durante el período 2011-2012, un técnico apícola realizó actividades de capacitación en buenas prácticas en el manejo de apiarios. En 2014, apicultores de las sociedades de fomento de Nuevo Berlín y San Javier trabajaron junto a la Dirección General de Granja para obtener financiación para construir una sala de extracción colectiva de miel. Respecto al segundo aspecto, DINAMA (2014) sostiene que se requiere resolver algunos aspectos logísticos para el control de la actividad apícola en el área. Por lo anteriormente expuesto, entendemos que el desarrollo sostenible es un principio que aplica a este caso.

En conclusión

Los principios que aplican para este caso y contribuyen con la finalidad de esta familia, son el desarrollo sostenible y la sustentabilidad ambiental. El primero, en un nivel jerárquico superior al segundo, por depender de éste, ya que la dimensión ambiental es (junto con las dimensiones social y económica) una de las bases sobre las que se funda el primero. Esta familia se asocia a la conservación de los recursos naturales por constituir la materia de la finalidad de la misma.

3.1.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

La conservación de los recursos naturales, como veremos a continuación, está determinada por los cinco principios que integran la familia genérica de transformaciones territoriales que se *anidan* dentro de ésta. Por lo tanto, comenzaremos por el análisis de los mismos.

Planificación

El proceso de planificación que orienta el desarrollo de los Planes de Manejo está definido en la Guía para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay. Ésta dirige

los procesos de planificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Los PR que los rigen son: el enfoque sistémico, la integración área protegida y su entorno, el reconocimiento y respeto de usos de los recursos tradicionales del área protegida y las capacidades y potencial de gestión de la administración y los posibles vínculos con las instituciones y organizaciones sociales competentes (DINAMA, 2014). Esta guía, que consideramos muy precisa y detallada, define el contenido del proceso de planificación de un área protegida, a través de las siguientes cuatro fases: I. preparación del proceso; II diagnóstico; III planificación propiamente dicha e IV. Implementación del plan de manejo (DINAMA, 2009). A continuación, presentamos una selección de componentes de dichas fases que consideramos se corresponden con las del curso planeado de acción.

Dichos componentes refieren a:

1. Identificar los objetivos del área (fase III) que consideramos asimilables a los objetivos generales del CPA. Estos refieren a: mantener la integridad ecológica; articular una conservación efectiva con el desarrollo de las actividades productivas; efectivizar los instrumentos de participación; promover el desarrollo local; promover la consolidación del área como sitio piloto de investigación en humedales fluviales y como centro de difusión de prácticas y modalidades productivas sustentables.
2. Realizar un análisis de información básica y social preliminar (fase I) asimilable al análisis del CPA aunque no sea en sus tres modalidades (sincrónico, diacrónico y prospectivo).
3. Realizar un diagnóstico socio-ambiental que incluye una caracterización ecológica y otra socioeconómica y cultural (fase II) asimilable al diagnóstico CPA.
4. Identificar los objetivos focales de conservación (fase II) que son asimilables a los objetivos específicos del CPA. Estos refieren a restaurar las áreas de monte degradadas por el proceso invasivo de *Gleditsia triachantos* y controlar el avance del mismo; fortalecer el desarrollo de la actividad apícola y apoyar el desarrollo de la pesca artesanal con una perspectiva más sustentable; mejorar las opciones de recreación, sensibilización e interpretación de los visitantes del área protegida y fortalecer el rol social del Centro de Visitantes; fortalecer los vínculos que hay entre el área protegida y los centros educativos de la zona así como contribuir con la valorización social de los valores naturales del área a nivel local y departamental (DINAMA, 2014).

5. Identificar y evaluar diferentes estrategias generales para la conservación del área protegida, es comparable con la identificación de estrategias de acción del CPA. La guía incluye: categorización, pautas para la delimitación, zonificación y gobernanza del área. Referiremos a la zonificación, por considerarla estratégica ya que se define a los efectos de identificar y delimitar distintos tipos de zonas que permitan preservar la biodiversidad del área —a través de un mapa de zonas de manejo con zonas de intervención baja, media y alta, monte en restauración e islas— y regular el desarrollo de dos tipos de actividades antrópicas que se realizan en la misma, referidas a actividades de uso público y actividades productivas (DINAMA, 2014).

La regulación de las primeras, refiere al tipo de infraestructuras que se relaciona con la implementación de senderos, recorridos y otro tipo de paseos y al tipo de visitas que se define para cada zona, las modalidades de circulación autorizadas y las posibilidades de emisión de ruido. Se regula además, la posibilidad de realizar construcciones para uso residencial (DINAMA, 2014). Las mismas, solo están permitidas en la zona de intervención alta y monte en restauración y requerirá autorización expresa de la DINAMA (DINAMA, 2014). Estimamos que este requisito (aunque el plan no lo especifique), ha de estar previsto para fines residenciales de guardaparques o visitantes del área protegida y no para residentes permanentes, debido a que, si incluyera viviendas permanentes incumpliría con el artículo N°39 de la ley 18308, que establece que “...*en el suelo rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje*”. Del análisis del área a través de la imagen de Google Earth de marzo de 2017, concluimos que no existen viviendas en esta zona así como tampoco en el resto del área protegida.

La regulación de las segundas, refiere a las actividades que actualmente se realizan en el área protegida y aquellas que potencialmente podrían realizarse en la misma. Las actividades productivas que se realizan son la ganadera bovina y equina, apicultura y pesca artesanal. La actividad de desarrollo potencial en el área refiere a extracción de recursos biológicos (DINAMA, 2014).

6. Se elabora el plan de manejo que incluye: la actualización de la Estrategia de Comunicación, identificación de objetivos del plan de manejo, metas y acciones

estratégicas que son asimilables a la ejecución de acciones. Para ello, se implementan los siguientes programas: el programa de promoción de la actividad apícola y pesca sustentable, cuyo objetivo es fortalecer el desarrollo de la actividad apícola y contribuir a desarrollar la pesca artesanal desde una perspectiva más sustentable; programas vinculados a la sensibilización y educación en torno a los valores y problemáticas del área, en los que el objetivo es mejorar las opciones de recreación, sensibilización e interpretación de los visitantes del área protegida y fortalecer el rol social del Centro de Visitantes y finalmente, el Programa de Educación y Difusión, tiene como objetivo fortalecer los vínculos existentes entre el área protegida y los centros educativos de la zona así como también, contribuir con la valoración social de los valores naturales en los niveles local y departamental (DINAMA, 2014).

7 y 8. Sistema de monitoreo y evaluación de la gestión del plan, asimilable a las fases de control y evaluación del CPA. Para implementarlo se emplearán indicadores de cumplimiento que están definidos en cada uno de sus programas (DINAMA, 2014).

La similitud de procesos identificada, nos permite afirmar que si bien dichas fases corresponden a herramientas de diferente naturaleza —como son un plan de manejo de un área protegida y un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible— son comparables y de utilidad para nuestro análisis.

Por lo anterior, concluimos que la planificación —focalizada en la zonificación del área protegida y en la regulación de las actividades de uso público y productivas— al tener como objetivo la conservación de los recursos naturales, contribuye con la finalidad de la familia que promueve la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales, siendo parte de la misma.

Objetivos estratégicos

Los objetivos del plan de manejo del área protegida, refieren a mantener la integridad ecológica; articular una conservación efectiva con el desarrollo de las actividades productivas; efectivizar los instrumentos de participación; promover el desarrollo local; promover la consolidación del área como sitio piloto de investigación en humedales fluviales y como centro de difusión de prácticas y modalidades productivas sustentables. Entendemos que, si bien el plan de manejo no adjetiva a los mencionados objetivos como estratégicos, “articular una conservación efectiva con el desarrollo de

las actividades productivas” y “promover la consolidación del área como sitio piloto de investigación en humedales fluviales y como centro de difusión de prácticas y modalidades productivas sustentables”, son objetivos estratégicos por poseer las características que los definen como tales, según han sido tratados en el anterior capítulo. La contribución de este principio se relaciona fundamentalmente con la conservación de los recursos naturales y, por tanto, con la finalidad de esta familia (DINAMA, 2014).

Participación

Esta se refleja en el sistema de gobernanza del área protegida, ejercida por la DINAMA como administrador y gestor local, y la Comisión Asesora Específica quien recomienda, supervisa e integra la participación de la comunidad en la gestión del área desde el año 2010. Dicha Comisión tiene entre sus cometidos oficiar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área. Los miembros plenos que integran dicha comisión son la Dirección Nacional de Medio Ambiente, quien la preside; el Ministerio de Defensa Nacional a través de Prefectura; el Ministerio del Interior; la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca; la Asociación Civil “Grupo Esteros de Farrapos”; la Asociación Civil “Los Girasoles” la ONG Vida Silvestre; la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín; la Cooperativa de pescadores de Nuevo Berlín (COPESNUBE); la Intendencia de Río Negro y la Sociedad de Fomento Rural San Javier Offir. Además como miembros invitados asisten: el Ministerio de Turismo, la Comisión Asesora Específica del Río Uruguay, el Instituto Nacional de Colonización, y la alcaldía de Nuevo Berlín. Pero además, se definen mecanismos participativos a través de la figura de Comisión de cuenca y acuíferos definida en la ley N°18.610, los que permiten dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso (DINAMA, 2014).

En suma, el plan de manejo refiere a un mapa de actores representado por actores públicos de los niveles municipal, departamental y nacional, Asociaciones Civiles, una cooperativa, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedades de Fomento. Esta amplia participación, permite identificar las aspiraciones de los diferentes actores con injerencia en este ámbito territorial. De su interacción en los ámbitos mencionados,

surgen los contenidos de los objetivos del plan. Estos orientan a la planificación, para que contribuya con la finalidad de esta familia.

Prevención de conflictos

Para trabajar la prevención y manejo de conflictos desde el inicio del proceso de planificación se requiere de un análisis social preliminar que incluya la identificación, caracterización y mapa de actores que oficien de base para identificar a los actores que deberían estar representados en el grupo asesor local y también para elaborar una estrategia de comunicación que fomente la participación en la elaboración del plan (DINAMA, 2009). Según expresamos al tratar la participación, este mapa de actores existe y por lo tanto, entendemos que este principio puede y debe aplicarse, y así lo establece el plan.

Analizados los principios anidados, continuaremos con los restantes de esta familia.

Conservación de los recursos naturales

La belleza escénica y la relevancia ecológica de los Esteros de Farrapos es valorizada a nivel internacional mediante la designación del área como sitio Ramsar en 2004. Este reconocimiento se produce a nivel nacional con su incorporación en 2008, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En el área protegida la conservación de los recursos naturales se centra en la regulación de actividades: ganadera, el control de la tala de monte nativo, el desarrollo de actividades productivas alternativas y de la actividad pesquera.

Respecto a la actividad ganadera según DINAMA (2014), el desafío consiste en desarrollar buenas prácticas de manejo ganadero que eviten efectos no deseados como el sobrepastoreo, la compactación del suelo y la alteración de la composición de las comunidades vegetales típicas. Para ello, se propone definir la capacidad de carga ganadera en el área protegida, los criterios y reglamentos de uso e indicar la forma de gestionarlos.

En relación a la tala de monte nativo del área protegida, se propone coordinar con las instituciones involucradas —Prefectura Nacional Naval, Policía Local y Dirección Forestal— y mejorar la efectiva capacidad de control de personal del área.

Respecto a la apicultura, actividad productiva alternativa, con importante valor socio-económico para los pobladores del área, y culturalmente interiorizada principalmente en la zona de Nuevo Berlín (DINAMA, 2014), se promueve, fomentar su desarrollo ordenado, su producción sustentable y su control efectivo (DINAMA, 2014)⁴. La cuarta actividad que se desarrolla en el área protegida, es la pesca artesanal y tiene fines alimenticios y comerciales. La Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) define la normativa que regula esta actividad, mientras que Prefectura la ejecuta. No obstante, como la capacidad de gestión del área protegida para el control de esta actividad es insuficiente, es fundamental coordinar acciones con las instituciones competentes para poder efectivizar el cumplimiento de la normativa vigente (DINAMA, 2014).

En suma, si bien los pr de la LOTDS aplican a través de la implementación de IOTDS, —siendo que el IOTDS que incluye esta área protegida se encuentra en proceso de aprobación—, igualmente consideramos que el principio de conservación ya se está aplicando a través del Plan de Manejo (según se expresa en los anteriores párrafos) ya que define las acciones concretas que han de gestionarse para que la conservación de los recursos naturales sea óptima.

El Plan considera pertinente conformar el Comité de cuenca en el PNEFIRU y declarar la cuenca de los humedales de Farrapos como zona adyacente del PNEFIRU. Para el primero, propone como objetivos del mismo la protección y conservación de los recursos hídricos, suelos, montes nativos y demás recursos naturales así como promover en este territorio la implementación de modelos de desarrollo sustentable y participativo. Para el segundo, como el concepto de zona adyacente al que refiere la ley alude a las zonas que, circundando el área protegida, pueden afectar de forma positiva o negativa, la ley faculta al Poder Ejecutivo a regular las actividades que se realicen en las

⁴ En tal sentido, hay que considerar que según Ríos (2012) se encontraron concentraciones variables de distintos plaguicidas aplicados en la cuenca del PNEFIRU en las matrices músculo de peces, suelo y cera dentro y fuera del área protegida. Esto confirma que es inevitable el transporte de estos químicos a la región más allá del sitio de aplicación. (Ríos M., 2012). Las mortandades de abejas aumentaron independientemente del tipo de cultivo predominante —agrícola o forestal— en el entorno de la colmena, en los meses de aplicación de insecticidas en la producción de soja (Ríos, 2012). Por el contrario, la superficie cubierta por ambientes naturales alrededor de las colmenas, contribuyó con la reducción de abejas muertas. Esto sugiere que asegurar la presencia de parches de ambientes naturales en el territorio, contribuye con la disminución de los impactos producidos por la aplicación de plaguicidas en otras producciones y en el ambiente en general (Ríos, 2012).

zonas adyacentes, cuando el desarrollo de las mismas comprometa el cumplimiento de los objetivos establecidos para las áreas protegidas (DINAMA, 2014). Es de esperar que con las acciones derivadas de la conformación de dicho Comité de cuenca y de la declaración de zona adyacente del PNEFIRU, este principio adquiera mayor vigor, lo cual se verá reflejado en el estado de conservación de los recursos naturales y contribuirá en mayor medida con la finalidad de esta familia.

Conservación del patrimonio cultural y la tutela y valorización del patrimonio cultural

En el área protegida del PNEFIRU, los tipos principales del patrimonio cultural definidos en el art. 5j) de la LOTDS, están presentes en los valores ambientales, científicos, educativos y arqueológicos referidos al medio natural, la diversidad biológica y unidades de paisaje.

El litoral del río Uruguay y particularmente la zona de Esteros de Farrapos, a partir del siglo XIX fue foco de atención por parte de coleccionistas, aficionados y científicos por su gran riqueza arqueológica DINAMA (2014). Varios estudios y excavaciones realizadas de sitios dentro de la actual área de influencia del área protegida Esteros de Farrapos, denotan la riqueza arqueológica presente en los alrededores del área protegida. Para ello, el plan promueve la identificación y catalogación de todas las entidades arqueológicas del área y posteriormente realizar un diagnóstico acabado de la misma. Además, es preciso evaluar las condiciones de preservación y los agentes de alteración tanto de los yacimientos como de las colecciones arqueológicas de origen público y privado, información vital para garantizar la tutela del patrimonio arqueológico presente en el área protegida (DINAMA, 2014).

En suma, consideramos que la implementación de ambos principios depende de la planificación debido a que en primer lugar, se requiere identificar el patrimonio a conservar y luego su especificación en los catálogos que permita implementar la tutela y valorización de los mismos.

Protección de los espacios de interés productivo rural

Este principio, también aplica al PNEFIRU, según comentamos al tratar la conservación de los recursos naturales, en particular, para el desarrollo de la actividad ganadera y de las actividades productivas alternativas. Depende de la planificación porque a través de

ésta se delimita la categorización de suelos que incluye la protección de los espacios de interés productivo rural.

En conclusión

La relación jerárquica de los principios que integran ésta familia, se desarrolla en torno a cuatro niveles. En el primer nivel se encuentran la conservación de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural —sin mediar vínculo de dependencia entre ellos—.

En el segundo nivel se encuentra la planificación, principio del cual, dependen los principios del primer nivel como la protección de los espacios de interés productivo rural (ya que sin planificación no se dispondría de la delimitación de los mismos) y la tutela y valorización del patrimonio cultural (ya que sin planificación no se dispondría de un inventario, que permita identificar los bienes a valorar).

Siendo que, la conservación de los recursos naturales depende de la planificación, y que la protección de los espacios de interés productivo rural dependen de la conservación de los recursos naturales, por transitividad, podemos afirmar que la protección de los espacios de interés productivo rural depende de la planificación.

Del mismo modo, como la conservación del patrimonio cultural depende de la planificación y que la tutela y valorización del patrimonio cultural depende de la conservación del patrimonio cultural, podemos concluir que la tutela y valorización del patrimonio cultural también depende de la planificación.

La planificación depende de los objetivos (sean éstos estratégicos o no) que se encuentran en el tercer nivel y dependen de la participación que se encuentran en el cuarto nivel para concretarse. Como se ha visto en la descripción de acciones, el PNEFIRU establece objetivos de alto impacto, los articula con estrategias bien ideadas, sostenidos por actores concretos que participaron de su identificación y selección. Es evidente que la prevención de conflictos en el área ubicada en el tercer nivel es otro de los cimientos de este caso.

3.1.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana

El carácter público de la información territorial

Este principio refiere a que cualquier ciudadano puede acceder a la información que brinda la DINAMA acerca del plan de manejo del PNEFIRU. Una forma de acceso a ésta por parte de la población local, es a través de los medios de comunicación de las localidades de San Javier y Nuevo Berlín, que según DINAMA (2014) participaron en reuniones públicas y actividades relacionadas con el área protegida de manera activa. Otra forma de acceso a la información, para todo público es a través de la web de la DINAMA. A través de ésta se puede acceder a aspectos como la caracterización y el diagnóstico del área, la situación prevista con la implementación del plan de manejo, las acciones a cumplir para alcanzar los objetivos del mismo, el sistema de monitoreo, las condiciones de uso del territorio y el componente para viabilizar la implementación del Plan.

A través de la caracterización, se accede a los usos del suelo a nivel regional y local, la dinámica histórica y poblacional, los aspectos demográficos de las localidades de San Javier y Nuevo Berlín, la función social del PNEFIRU, los principales ambientes del sistema Esteros de Farrapos, los aspectos funcionales del sistema Esteros de Farrapos, el estado del albardón sobre la costa del río Uruguay, las invasiones biológicas en el sistema, la presencia de microalgas potencialmente tóxicas, el estado de la población de carpincho y los valores arqueológicos del área (DINAMA, 2014). Por medio del diagnóstico se pueden conocer los impactos sobre la diversidad biológica en el PNEFIRU, el análisis de viabilidad de los diferentes componentes del área y la capacidad de gestión en el área protegida. A través de la situación prevista con la implementación del plan de manejo, se accede a la visión estratégica y los objetivos del área protegida, la revisión de la categoría de manejo y la gobernanza. Con las acciones para cumplir con los objetivos y sistema de monitoreo, se pueden conocer los programas vinculados a la restauración y reducción de amenazas en el PNEFIRU, los programas vinculados a regular y promover el desarrollo de actividades productivas en el PNEFIRU y los programas vinculados a la sensibilización y educación en torno a los valores y problemáticas del área. Las condiciones de uso del territorio se relacionan con la zonificación del área protegida, la regulación de actividades en el PNEFIRU, la regulación en las islas y la propuesta de gestión en la cuenca de los Esteros de Farrapos. El componente para

viabilizar la implementación del Plan, incluye los reglamentos a acordar, las coordinaciones interinstitucionales, las prioridades de investigación, la revisión de límites del área protegida, el monitoreo y evaluación, la identificación de oportunidades para la ejecución del plan y el presupuesto (DINAMA, 2014).

Este principio es relevante para el óptimo funcionamiento del área protegida, en tanto un público instruido sabrá cómo comportarse en su uso, disfrute y aprovechamiento cultural.

Recuperación pública de plusvalías

Entendemos que la recuperación pública de plusvalías, generada por el ordenamiento territorial —en este caso a través del plan de manejo— refiere a la recuperación pública por parte del Estado de dinero que recupera la DINAMA (como administradora del área protegida), proveniente del pastoreo de animales que realizan diversos propietarios de ganado en las áreas pastoreables del área protegida y de las visitas que resultan de la integración del área al Programa de Apoyo al Sector Turístico.

Equidad social

Además de la recuperación pública de plusvalías y el carácter público de la información, la puesta en práctica de este principio se produce a través de la equivalencia de posibilidades que tienen los actores del área adyacente —de las localidades de San Javier y Nuevo Berlín— para desarrollar las actividades productivas (expuestas en el principio de conservación: pastoreo, caza, pesca, apicultura y tala) y para los visitantes del área protegida (senderos, miradores y circuito fluvial). Ambas actividades ofrecen similares posibilidades de trabajo a los pobladores locales y de esparcimiento a la población en general.

En conclusión

Si bien a esta familia genérica la integran ocho PR, para el caso del área protegida en estudio, consideramos que solo aplican el carácter público de la información, la equidad social y la recuperación pública de plusvalías los cuales posibilitan alcanzar la finalidad de esta familia en relación a los visitantes y productores del lugar. Jerárquicamente, se encuentran en dos niveles. En un primer nivel están el carácter público de la información territorial y la recuperación pública de plusvalías que entre ellos son

independientes. En un segundo nivel, se encuentra la equidad social que depende de éstos para poder implementarse.

Los demás principios no aplican debido a que, el universo sobre el que deberían aplicar sería la población residente del ámbito de aplicación del plan y no la de la zona de influencia. Pero como el ámbito en cuestión es un área protegida, no tiene habitantes con residencia permanente y por tanto tales principios no pueden aplicarse. Si bien la carencia de habitantes dentro de los límites del área protegida hace que muchos principios pierdan protagonismo, hay que reconocer que los principios mencionados aplican para los pobladores vecinos al área así como para los usuarios en general.

3.1.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos

Descentralización

La ley N° 18.610 define a la figura de Comisión de cuenca y acuíferos como mecanismos participativos que permiten dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso (DINAMA, 2014). Para ello, en el plan de manejo, se sugiere a la administración del PNEFIRU, promover ante la DINAGUA y a través de la Comisión Asesora Específica, la conformación del Comité de cuenca del PNEFIRU y con el garantizar una vasta representatividad de actores locales presentes en la misma. Por este motivo, podemos afirmar que el Plan de manejo, prevé la aplicación de la descentralización al ámbito territorial del PNEFIRU.

La valorización de los recursos presentes en el territorio

El plan de manejo pone en juego un conjunto de acciones y de normas que valorizan los recursos presentes en el territorio en múltiples escalas incluyendo actividades tradicionales y nuevas apuestas como el turismo fluvial.

Desarrollo local

El Plan de manejo prevé el desarrollo local como un objetivo del área protegida. Si bien ésta no posee habitantes, consideramos que este objetivo responde al principio del Plan que promueve la integración área protegida y su entorno. Para alcanzarlo, se implementa un recorrido fluvial que según DINAMA, (2014) exhibe gran belleza escénica y lo constituye en uno de los principales atractivos del área. Se complementa con el

desembarco en áreas seleccionadas, como la isla Banco Grande y la zona próxima a la lengüeta, identificadas en base a sus valores ecológicos y a condiciones que generen impactos mínimos sobre la diversidad. La oferta de paseos fluviales, según este plan, debiera estar tercerizada de manera de ofrecer alternativas que promuevan el desarrollo local. Cabe destacar el importante potencial para desarrollar esta propuesta, a través del trabajo de la dirección del área con el Ministerio de Turismo, el Municipio de Nuevo Berlín y un grupo grande de vecinos para conformar la Liga de Turismo de Nuevo Berlín. Este proyecto se enmarca en el programa de Apoyo al Sector Turístico financiado por el BID DINAMA (2014).

Entendemos que la implementación de este servicio de carácter turístico, educativo y académico, puede colaborar fuertemente con el desarrollo local. Esto es debido a que existe un proceso en el que vienen participando múltiples actores, incluidos actores externos como es el caso del BID, que financia el programa de Apoyo al Sector Turístico y considerando que la oferta de paseos fluviales según, DINAMA (2014) ha de estar tercerizada a los efectos de generar alternativas que promuevan el desarrollo local.

Desarrollo regional

El Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 plantea el desarrollo de la actividad turística como medio para generar empleos locales y como actividad que contribuya con la concientización ambiental y la conservación. Promueve el desarrollo del eco turismo y turismo responsable de manera sostenible. En este marco, se propone el Programa de desarrollo turístico que incluye actividades en las localidades de San Javier y Nuevo Berlín. El Plan de manejo, al incluir a San Javier y Nuevo Berlín que distan entre ellas unos 50km, expande la dimensión del desarrollo local a un territorio microrregional.

La apuesta consiste en colaborar con la disminución de actividades no beneficiosas para el área como la caza y la tala, reconvirtiendo los ingresos de las familias a través de la actividad turística, trabajando directamente o brindando servicios asociados. Se pretende además, dotar de servicios a las localidades próximas a las áreas protegidas, facilitando la generación de productos turísticos que agreguen valor, estimulen las visitas y colaboren con la difusión y comprensión del Área Protegida en todos sus aspectos. Estos productos, podrán estar asociados a los recursos naturales, valores culturales y a las diferentes actividades productivas del área (DINAMA, 2014).

Este programa se implementa conjuntamente entre el SNAP, el MINTURD, las comunidades e instituciones locales trabajando en forma participativa y estimulando el emprendedurismo y el trabajo en red. En 2014, el “Programa de Apoyo al Sector Turístico” trabajó en las localidades de Nuevo Berlín y San Javier identificadas como localidades con gran potencial para desarrollar el turismo de naturaleza y poder generar divisas, ingresos y empleo. Este programa se estructura en base a tres componentes: 1. Puesta en valor del río Uruguay y destinos asociados; 2. Apoyo al emprendurismo local y a la inversión turística y 3. El establecimiento de un modelo de gestión integral para el corredor del río Uruguay y destinos asociados (DINAMA, 2014).

En suma, consideramos que el desarrollo regional aplica a través de la contribución del PNEFIRU para la puesta en valor del Río Uruguay así como de su participación en la gestión integral del corredor del río Uruguay.

En conclusión

Todos los principios de la familia genérica aplican a este caso. Jerárquicamente, se posicionan en tres niveles. La descentralización y la valorización de los recursos presentes en el territorio se ubican en el primer nivel jerárquico sin vínculo de dependencia entre ambos para su implementación. El desarrollo local, se encuentra en un segundo nivel debido a que depende de la descentralización y de la valorización de los recursos presentes en el territorio para poder implementarse. El desarrollo regional se ubica en un tercer nivel, debido a que depende del desarrollo local para conformar el desarrollo regional. El principio de valorización de los recursos presentes en el territorio se vincula con la conservación de los recursos naturales —debido a que ésta última promueve el reconocimiento de la primera— y también con la planificación —ya que se implementa con la planificación.

3.1.7 Principios rectores promotores de la optimización espacial

La familia genérica de principios promotores de optimización espacial, está integrada por el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de los usos y actividades.

Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes

Este principio refiere a optimizar el aprovechamiento de las infraestructuras y los servicios existentes en las ciudades, a través de un uso más intensivo por parte de los habitantes de las mismas. Las infraestructuras y servicios de las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos, —con fines educativos, de investigación y turísticos— se diferencian de las anteriores, por ser usadas para realizar recorridos eventuales. Su diseño e implantación está determinado por la ubicación de los recursos naturales. Cabe destacar, que conceptualmente, el tamaño de las áreas protegidas, no suele aumentar en el sentido que lo hacen las ciudades. Esto es debido a que en caso de crecer, se considera beneficiosa la ampliación de las mismas, por aumentar la superficie de recursos naturales protegidos y, por tanto, es necesaria la extensión de las infraestructuras. Por consiguiente, entendemos que el mayor aprovechamiento en el sentido analizado, no aplica para este caso. Esto se debe a que las áreas protegidas, admiten expansiones y el máximo aprovechamiento de sus infraestructuras está dado por factores de diferente naturaleza al de las ciudades. Esto responde a que depende por ejemplo de la promoción que se realice del área, de la carga horaria que dispone la administración de la misma para habilitar visitas, entre otros. En base a éstas y otras variables, habría que investigar cómo se podría-deberían aprovechar mejor las infraestructuras y los servicios ecosistémicos de este ámbito territorial.

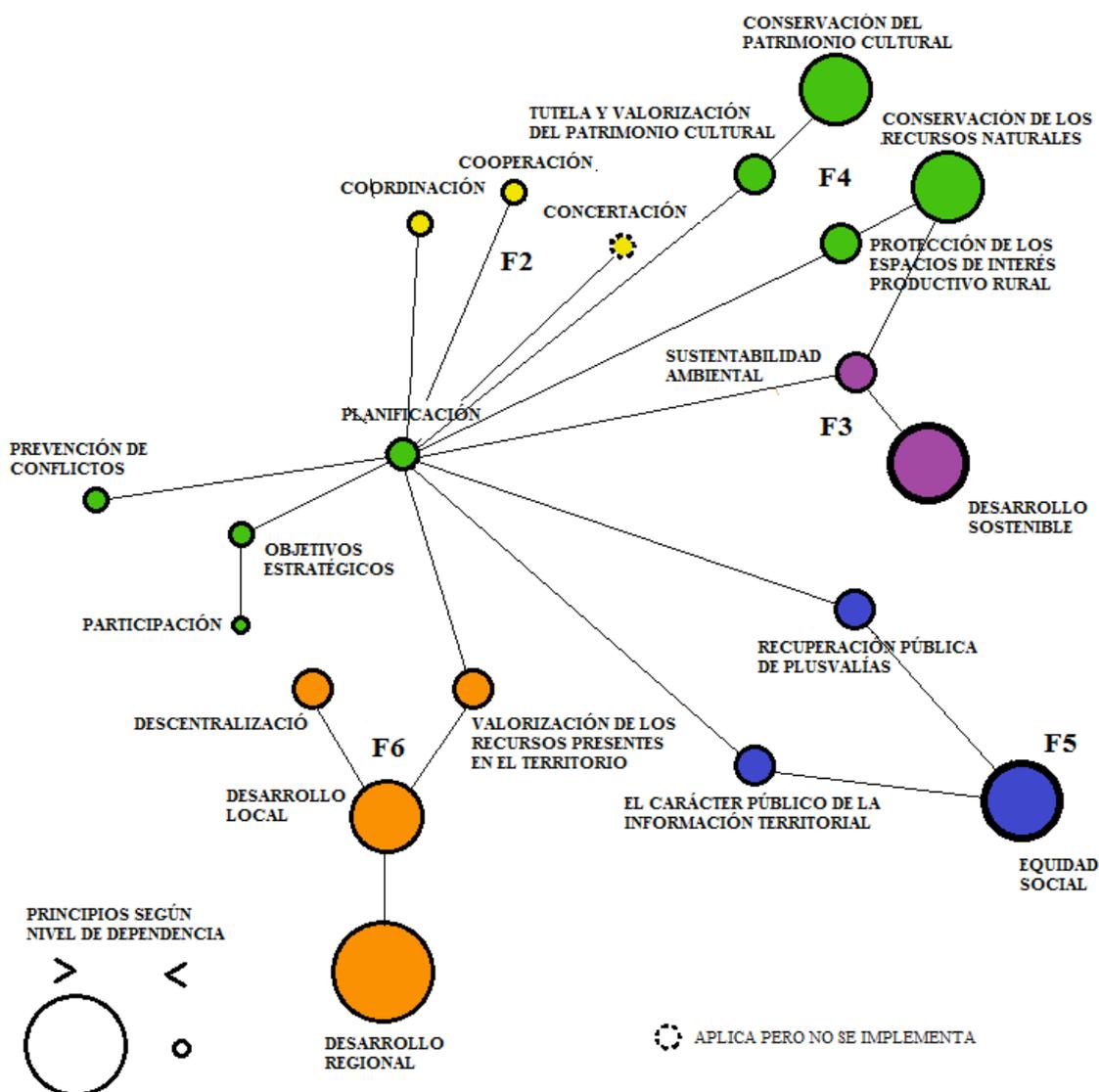
Equilibrada distribución espacial de los usos y actividades

Este principio, tampoco aplica para el área protegida. Ello es debido a que éstos últimos (al igual que con el anterior principio), dependen de los requerimientos para la conservación de los recursos naturales de las diferentes zonas definidas en el plan de manejo. Por lo que el objeto que comanda, a diferencia de lo que ocurre en las ciudades, son los recursos naturales y no las personas, sumado al hecho de que en este caso no hay población residente sino que los que acuden son visitantes y productores de la zona de influencia. De manera que el equilibrio espacial de los usos y actividades es de diferente naturaleza que el que se alcanza por medio de la planificación en las diferentes localidades.

En conclusión

Consideramos que el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de usos y actividades no se relacionan con el sentido dado por Gorosito y Ligrone (2009) a las ciudades, sino con los requerimientos propios de un área protegida, en la cual los destinatarios son eventuales visitantes y productores de la zona y las infraestructuras y servicios son los ecosistémicos y no los artefactos creados por el hombre. Ello implicaría una mirada alternativa a desarrollar.

Figura 4. Constelación de Principios Rectores Aplicables al Área Protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay



Referencias:

F2: familia de PR creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

F3: familia de PR que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N°18.308

F4: familia de PR que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

F5: familia de PR promotores de equidad ciudadana

F6: familia de PR que promueven el desarrollo de territorios concretos

Fuente: elaboración propia

3.2 Programa de Actuación Integrada para la extensión de la rambla este de la ciudad de Mercedes

Para regular la transformación de este ámbito territorial, se requiere de un Programa de Actuación Integrada (en adelante PAI), por tratarse de un IOTDS especialmente concebido en la caja de herramientas de la LOTDS, que permite viabilizar una transformación material del territorio y programar su ejecución. Es el más directamente vinculado a la escala del proyecto ingenieril, arquitectónico, urbano, social, económico, etc. Y por lo tanto el más exigente y asociado al CPA.

El ámbito de aplicación del PAI, ubicado en el extremo este de la ciudad de Mercedes, se caracteriza por poseer un gran potencial para el desarrollo económico y la planificación urbana. En él confluyen las rutas nacionales de acceso a la ciudad Nos. 2 y 14 y vinculan los barrios Treinta y Tres y Chaná con la trama urbana ubicada al oeste de la ruta nacional N°2. El PAI se desarrolla en forma paralela a la ruta nacional N°2, desde el Río Negro hasta el límite sur del barrio Treinta y Tres. Está compuesto por cuatro zonas definidas en el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible de la Microrregión de Mercedes (en adelante PLOTDS), en las que se identifica un desarrollo heterogéneo y con desigual densidad poblacional (Intendencia de Soriano, 2019).

Dicho ámbito, está categorizado por el PLOTDS como suelo urbano no consolidado y definido como una zona en la que si bien existe un mínimo de redes de infraestructura, éstas son insuficientes como para servir a los usos previstos por este instrumento (Intendencia de Soriano, 2013). Tales carencias, refieren a las infraestructuras de saneamiento, abastecimiento de agua potable, alumbrado público, espacios públicos calificados y centros educativos y culturales. La estructura predial existente, es de dimensiones variadas —que oscila entre 300 y 36.000 m²— y es propicia para la generación de nuevos fraccionamientos y parcelas aptas para usos habitacionales (Intendencia de Soriano, 2019).

En respuesta a estas demandas, el PAI promueve el desarrollo y la transformación de un sector de la ciudad actualmente subutilizado —ubicado en una zona estratégica de la misma— que posibilita su expansión y la proyección de usos. Para alcanzar este objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos: 1. Disponer de lineamientos estratégicos de OT y DS que permitan administrar de manera óptima el medio ambiente—al garantizar la conservación de la biodiversidad y promover el consumo

sostenible de los recursos espacio, suelo, agua, vegetación y ecosistemas frágiles—; 2. Dotar al ámbito de aplicación del PAI de los servicios e infraestructuras requeridos por los emprendimientos a instalarse en el mismo y de un marco normativo específico al respecto; 3. Detener la creación de usos urbanos en zonas inundables y de difícil drenaje natural, con un manejo controlado y adecuado de las actuaciones; 4. Conformar una cartera de tierras, asignar usos más rentables, maximizar los usos de suelo de alto valor inmobiliario, manteniendo un equilibrio entre el área edificada, las áreas verdes, los espacios públicos y la puesta en valor de las infraestructuras con identidad arquitectónica de la zona; 5. Realizar de forma segura y fluida la infraestructura vial que posibilita la inclusión de los barrios Treinta y Tres y Chaná a la trama urbana de Mercedes. Además, otorga continuidad a la rambla costanera y genera un vínculo más directo y seguro a los residentes de dichos barrios y zonas aledañas (Intendencia de Soriano, 2019).

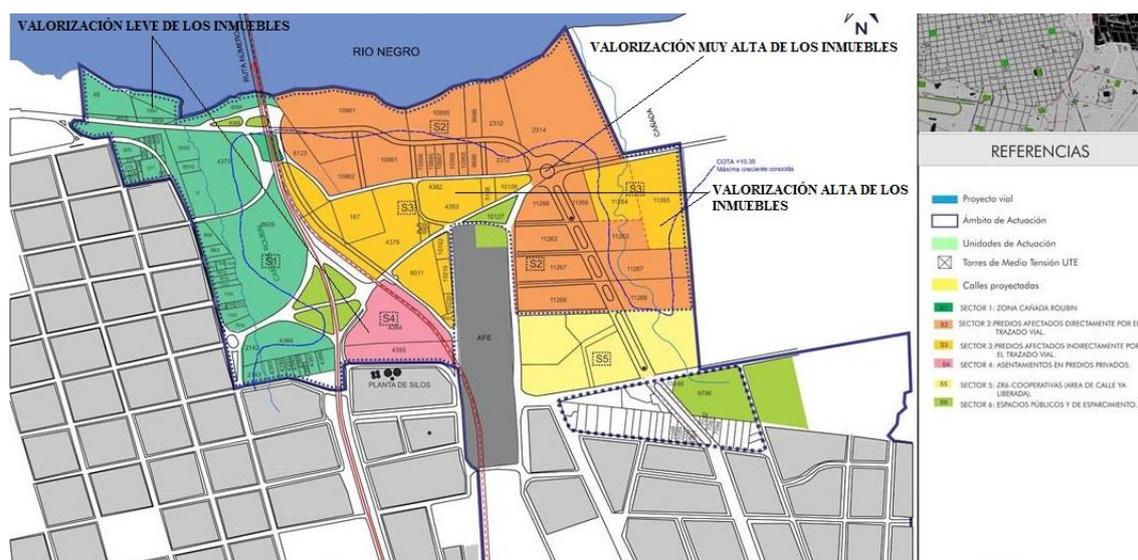
Para alcanzar estos objetivos, es de estimar que los PR relevantes a implementar —por el tipo de territorio y por el tipo de IOTDS— son la concertación, la cohesión territorial, la distribución equitativa de cargas y beneficios (resultante del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados) y la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento territorial.

Tabla 5. *Síntesis de las Principales Acciones previstas por el Programa de Actuación Integrada*

Etapas	Acciones
1ª etapa	<p>Consiste en el proyecto y ejecución de la extensión de la rambla hacia el este, con la materialización de una rotonda en la intersección con la ruta N°14. Continúa desde allí (siguiendo la servidumbre de las líneas de media tensión de UTE) hasta alcanzar la ex ruta N°14. Para dar inicio a la segunda etapa, se requiere de la entrada en vigencia de las afectaciones urbanísticas, viabilizadas por la dotación de infraestructuras y la recuperación de suelos y construcciones con usos declarados fuera de ordenamiento.</p>
2ª. Etapa	<p>Implica la materialización del tramo que une Bvar. Colman con el trazado que concluye la primera etapa. Requiere del cumplimiento previo de instancias de trabajo interinstitucional. Esta etapa de ejecución de obras, implica otra serie de intervenciones que exceden la obra civil en sí misma, como ocurre con la implementación de un programa de realojo para familias que habitan construcciones irregulares y que se encuentran afectadas por la presencia del tendido eléctrico de una línea de media tensión de UTE.</p>

Fuente: Intendencia de Soriano (2019)

Figura 5. *Valorización de los Diferentes Sectores del Programa de Actuación Integrada*



Fuente: Basada en Intendencia de Soriano (2019)

3.2.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales

Planificación

Este PAI, es un instrumento especial de OT y DS derivado del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la Microrregión de Mercedes. A los efectos del principio que nos ocupa, resulta relevante transcribir la primera parte de su definición, que establece:

Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos: a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación. B) La programación de la efectiva transformación y ejecución. C) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito (...). (Ley 18.308, 2008, art. 21).

Del mismo modo que lo aplicamos al anterior caso la planificación territorial debe responder al CPA. En la breve descripción hecha de este PAI se señalan buena parte de sus fases. Asimismo se sintetiza la programación de su ejecución.

Las estrategias de acción refieren a generar nuevo suelo urbano — en un sector del territorio que no se ha consolidado aunque con potencialidad de desarrollo— para consolidarlo y renovarlo por medio de la generación de parcelas bien servidas, accesibles y en condiciones de ser edificadas y utilizadas. Este crecimiento está previsto para establecimientos y emprendimientos del ámbito de actuación y de zonas aledañas lo cual implica un mayor uso de las principales vías de circulación que estructuran la zona, para las que se prevé mejorar la conectividad (Intendencia de Soriano, 2019).

Finalmente, la fase de control y evaluación, está contemplada por una serie de indicadores, que fueron propuestos como medidas previstas para dar seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del PAI y constituyen parte del contenido del Informe Ambiental Estratégico.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la planificación del PAI, responde al CPA por disponer de todas sus fases para el logro de todos sus objetivos, lo que permite concluir que la planificación aplica y se implementa a este ámbito territorial.

Objetivos estratégicos

El PAI promueve la recalificación de suelos, en los que se permiten mayores edificabilidades que dan lugar a propuestas de alta densidad de edificación y aseguren un retorno de valorizaciones de suelo. Entendemos que esta acción constituye un objetivo estratégico por: 1. Tener alto impacto y trascendencia no solo en el ámbito de aplicación del PAI sino en la toda la ciudad de Mercedes y se refleja según la Intendencia de Soriano (2019), en mutaciones catastrales, cambios en la propiedad de inmuebles, instalación de nuevas infraestructuras, cambios normativos relevantes y en una valorización muy alta de los inmuebles; 2. Estar articulado a estrategias bien pensadas y 3. La sostienen actores concretos que participan en su identificación y selección y que, además, se comprometen a concretarlos involucrándose en la medida de sus posibilidades e implicancias.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que este principio se aplica y se implementa contribuyendo con la finalidad de esta familia.

Participación

Se identifican los siguientes actores clave: a nivel nacional —MTOPE, MVOTMA, OSE, UTE, ANTEL, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Uruguaya de Logística, Instituto Nacional de Logística, Cámara Inmobiliaria del Uruguay y la Dirección Nacional de Catastro—; a nivel departamental —los Municipios y los siguientes departamentos de la Intendencia de Soriano involucrados en las temáticas que aborda el PAI: Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, Departamento Jurídico-Notarial de la Intendencia de Soriano (en adelante IS), Departamento de Arquitectura y Ordenamiento Territorial, Departamento de Obras de la IS, Unidad de Planificación Estratégica de IS— y a nivel local, no están especificados los actores locales que participaron, ni los contenidos de dichas instancias en la memoria de participación del PAI (Intendencia de Soriano, 2019). Suponemos que este hecho responde a la falta de su registro.

Cabe destacar que, según el Art. N°21 de la Ley N° 18308 (2008), para elaborar un PAI por iniciativa pública (a diferencia de otro por iniciativa privada), no se requiere contar con la conformidad de la mayoría de los propietarios del suelo del ámbito implicado, ni tampoco con las garantías suficientes para su ejecución.

En tal sentido, la Intendencia de Soriano (2019), expresa que la participación voluntaria es uno de los lineamientos generales de la distribución de cargas y beneficios económicos, e implica que se intentará lograr la participación de los actores privados y públicos de forma conjunta en la aceptación de los términos establecidos en el presente PAI, por entender que la justa distribución de cargas y beneficios establecida es provechosa para todos y para la sociedad en general. Entendemos que esto quiere decir que, más allá de estar o no de acuerdo con la explicación dada, se explicita como principio y se dice cómo funciona u opera.

En suma, entendemos que a través del plan, se procura implementar el principio de participación al ámbito territorial del PAI —aunque a priori no se pueda garantizar que este se implemente en la medida deseada— el cual contribuye con la transformación territorial promovida por la familia de principios que integra.

La prevención de conflictos

Este principio está contemplado a través del Informe Ambiental Estratégico. En éste no se identificaron efectos significativos negativos derivados de la implementación del PAI. No obstante, se listan las principales medidas previstas en este IOTDS que favorecen el logro de los efectos positivos del mismo. Se trata: del establecimiento de atributos urbanísticos a las zonas del PAI; de un proyecto de acondicionamiento paisajístico para las Zonas de Protección Ambiental (en adelante ZPA) que refieren a la faja costera extensión rambla y a la cañada Roubin— a cargo del Área Parques y Jardines del Departamento de Arquitectura y Ordenamiento Territorial—; apertura de nuevas calles; construcción de rotonda en la confluencia de las principales vías; construcción de ciclovía al norte de la ampliación de la rambla; incorporación de alumbrado público en las principales vías de circulación y ampliación de las redes de abastecimiento de agua potable y saneamiento. El IAE no incluye escenarios prospectivos que visualicen posibles conflictos más allá de lo que el escenario tendencial anuncia y para el cual se diseñaron las medidas antes mencionadas. Esto plantea la duda de si el principio está

implementado a cabalidad. Esta duda amerita su graficación en la correspondiente constelación.

En conclusión

Los PR que integran esta familia aplican a este caso por promover transformaciones territoriales. Jerárquicamente se relacionan a través de tres niveles. En el primero, se encuentra la planificación. Ésta depende de los objetivos estratégicos, —quienes hacen posible el alcance del alto impacto a generar por la actuación integrada, se articulan a estrategias bien concebidas y los sostienen actores concretos— que se encuentran en un segundo nivel. Éstos últimos, dependen de la participación que se ubica en un tercer nivel, ya que sin ella no es posible su definición. En el segundo nivel, también se encuentra la prevención de conflictos como requisito ineludible de la planificación.

3.2.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

Coordinación

Según el marco teórico de esta tesis, este principio refiere a la coordinación público-público. En tal sentido, se identifican en el proceso de participación del PAI, actores claves en los niveles nacional y departamental. En el primero, las instituciones involucradas son: el MTOP, MVOTMA, OSE, UTE, ANTEL y la Dirección Nacional de Catastro. En el segundo, las instituciones que lo integran son la Intendencia de Soriano —representada por los Departamentos Jurídico-Notarial, Departamento de Arquitectura y Ordenamiento Territorial, Departamento de Obras, Unidad de Planificación Estratégica y la Comisión Asesora de Ordenamiento territorial— y los alcaldes y concejales de los Municipios.

La Intendencia de Soriano (2019), afirma que durante la elaboración del PAI, se trabajó en coordinación con OSE para prever la ampliación de las redes de abastecimiento de agua potable y saneamiento de las nuevas parcelas a urbanizar. En tanto, el tendido de distribución de energía eléctrica, quedará supeditado a la coordinación con UTE ante la progresiva llegada de solicitudes de conexiones con fines residenciales y de servicios.

Cooperación

Este principio aplica y está previsto se implemente en los aspectos de infraestructuras y relocalización de asentamientos.

Concertación

Las Zonas de Ordenamiento Territorial Concertado establecidas para la ciudad de Mercedes (según el Plan de OT y DS de la Microrregión de Mercedes) —que incluye al ámbito del PAI— son aquellas que tienen un estatus intermedio entre el ordenamiento diferido activado por la manifestación de voluntad de su propietario —de llevar adelante un proyecto, formulado en las condiciones establecidas en el Plan— y la normativa de procedimiento administrativo, y el régimen reglamentado (Intendencia de Soriano, 2013). Entendemos que alcanzar el mencionado estatus intermedio es clave, ya que de no lograrse un acuerdo entre los diferentes actores involucrados (públicos, privados y sociales) el PAI podría resultar un fracaso. Por tanto, consideramos que la implementación de este principio, debería tener un rol preponderante frente a todos los demás para poder alcanzar la finalidad del PAI.

En conclusión, los tres PR que integran esta familia aplican a este caso, por lo que, la implementación de los mismos contribuye con la finalidad de la familia de principios a la que pertenecen. En este PAI los tres principios tienen un rol relevante. Jerárquicamente, para este caso, estos tres principios se implementan de manera interrelacionada debido a que la cooperación requiere de la coordinación y la concertación para su implementación. La familia que promueve las transformaciones territoriales depende de ésta familia para su implementación.

3.2.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N°18.308

Desarrollo sostenible

Las acciones del pai cubren de manera apreciable las tres dimensiones de la sostenibilidad: el tratamiento de la cañada Roubin y los espacios públicos de la rambla en la dimensión ambiental, la puesta en el mercado de tierra para edificios en altura en la dimensión económica y el realojo de un asentamiento en la dimensión social.

Sustentabilidad ambiental

En este caso, ésta dimensión está dada con la creación de las Zonas de Protección Ambiental (ZPA). Según la Intendencia de Soriano (2019), éstas buscan mantener el equilibrio entre las áreas que modifican el paisaje —debido a una mayor antropización promovida por el PAI, en particular, en las Zonas Reglamentadas 11 y 12 en donde se podrán ubicar edificios en altura— y los espacios verdes. Las ZPA refieren a la Cañada Roubin y a la faja costera que acompaña la extensión de la rambla propuesta. Éstas generan espacios verdes, dotan de continuidad al paisaje existente y conforman áreas de uso público de calidad.

En ellas se restringe la edificación, para constituir las en áreas de uso público, fomentando de este modo la generación y preservación de espacios verdes y áreas que corresponden a zonas inundables vinculadas al Río Negro y a la Cañada Roubin. En suma, la sustentabilidad ambiental aplica en el PAI, por tanto contribuye con la finalidad de la familia de la que es parte, a través de la caracterización del desarrollo que promueve la LOTDS.

Desarrollo cohesionado

El PAI promueve el desarrollo cohesionado a través de los siguientes objetivos: concretar la inclusión de los barrios Treinta y Tres y Chaná dentro de la trama urbana de Mercedes —y por tanto la conexión a los servicios e infraestructuras que permiten mejorar la calidad de vida de las personas que los habitan— y materializar una conexión directa y segura de los mismos con el resto de la ciudad a través del nuevo trazado de la rambla costanera, calles, senderos, etc.

Concluimos que con la implementación de las acciones propuestas por el PAI, tendientes a alcanzar dichos objetivos de naturaleza socio territorial, se contribuye con la finalidad de esta familia.

Desarrollo integral

El PAI promueve un desarrollo integral al incorporar al desarrollo económico —fruto de la revitalización de este ámbito territorial— nuevas dimensiones sociales, de inclusión en la vida comunitaria, calidad de vida y accesibilidad a los servicios e infraestructuras de manera sistémica.

En conclusión

Todos los principios que integran la familia genérica que caracteriza el desarrollo promovido por la LOTDS se aplican e implementan al ámbito territorial del PAI. La relación jerárquica entre ellos se puede representar en dos niveles. En el primer nivel, se encuentra el desarrollo sostenible que depende de los principios del segundo nivel para su implementación. Éstos refieren a la sustentabilidad ambiental, al desarrollo integral y el desarrollo cohesionado, y se encuentran en el mismo nivel debido a que la implementación de cada uno es independiente del resto. Esta familia tiene un vínculo de dependencia con la familia de principios promotores de transformaciones territoriales, debido a que sin su implementación no es posible alcanzar la finalidad de la primera.

3.2.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

Conservación de los recursos naturales

Compartimos con Gorosito y Ligrone (2009), que este principio supone un conjunto de acciones tendientes a perpetuar un sistema. En el caso del PAI en estudio, dichas acciones se focalizan en las zonas de protección ambiental Cañada Roubin y en la Faja Costera Extensión Rambla.

Para la Cañada Roubin está conformada por predios municipales que integran el sistema de espacios verdes de la ciudad, establecidos en el Plan de Mercedes, con significancia ecológica media y paisajes caracterizados por su biodiversidad e intervención humana. Las acciones se orientan a impedir que se continúe el deterioro de la misma y de la faja contigua de 30 metros. Estas consisten en la restauración y rehabilitación de la zona e implican que no se admitan construcciones nuevas, ni ampliaciones con destino residencial. Tampoco se autoriza regularizar las construcciones existentes con destino habitacional, realizar fraccionamientos, autorizar permisos de construcción y regularizaciones —con la excepción de la ampliación de construcciones no residenciales existentes en el sector y la construcción y dotación de equipamiento urbano e infraestructuras— (Intendencia de Soriano, 2019).

En la Faja Costera Extensión Rambla se desarrollan usos recreativos y de esparcimiento que dan continuidad a sus usos actuales, con un bajo factor de ocupación del suelo (FOS). En este caso, las acciones refieren a mantener el FOS e impedir la

ocupación de la misma con fines incompatibles a los establecidos en la Ordenanza de Regulación de uso del suelo en predios frentistas a áreas costeras de las ciudades de Mercedes y Dolores (Intendencia de Soriano, 2019).

En conclusión

Debido a que en el ámbito de aplicación del PAI, no se constata la presencia de recursos de patrimonio cultural ni la presencia de espacios de interés productivo rural, el único principio que aplica y promueve la finalidad de ésta familia es la conservación de los recursos naturales.

3.2.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana

Cohesión territorial

Este principio constituye un objetivo específico del PAI a través del cual se promueve la concreción de una pieza urbana, que como ya se mencionó genera las redes de infraestructuras e integra barrios hasta el momento segregados al tejido urbano, por tanto aplica y se implementa.

Objetivos de contenido social y económico solidario

Al igual que en el principio anterior, este principio refiere a: promover el desarrollo económico de un sector de la ciudad —de gran potencial, que se encuentra subutilizado— a través de un proceso de planificación urbana; asegurar una conectividad segura y directa entre el barrio Treinta y Tres y el resto de la trama urbana; dotar al sector de espacios públicos calificados y de equipamiento socio-cultural así como a extender las redes de infraestructuras. Por tanto, aplica y se implementa.

Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios

La descripción de los anteriores párrafos, permite afirmar que el principio de accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios para la población residente en el ámbito del PAI, aplica y se implementa en este caso.

Acceso equitativo a un hábitat adecuado

Este principio, aplica y se implementa en este caso y lo hace de manera integral, ya que se consideran los siguientes aspectos: la calidad ambiental —particularmente

contemplados en las zonas de protección ambiental descriptos anteriormente—, la inserción urbanística —que promueve el realojo de asentamientos irregulares del ámbito ubicados actualmente en la servidumbre del tendido eléctrico de media tensión de UTE—, la calificación de los espacios públicos —dotando de equipamientos acordes a la jerarquía de los mismos— y la mejora de los servicios e infraestructuras —a través de la extensión de la rambla, trazado de calles, tendido de redes de saneamiento, abastecimiento de agua potable y alumbrado público—.

El carácter público de la información territorial

La información territorial es facilitada por la Intendencia de Soriano a través de la web institucional. Esta pone a consideración de toda la población el documento de avance del PAI para la puesta de manifiesto, que contiene: introducción, memoria de información, memoria de ordenación, memoria económica, memoria de gestión, memoria de participación y el informe ambiental estratégico. Más allá del proceso de elaboración del mismo el principio no es relevante pero es aplicable y se implementa.

Acceso igualitario a una calidad de vida digna

Para implementar este principio, el PAI promueve superar dos tipos de barreras. Las primeras, vinculadas con la equidad y cohesión social, al procurar integrar a los barrios Treinta y Tres y Chaná a la trama urbana de Mercedes. y dotar al ámbito de actuación de las mencionadas infraestructuras. Las segundas, físicas, espaciales y funcionales, están actualmente pautadas por el corte físico que supone la ruta N°2 e importantes desniveles que las nuevas obras solucionan. Por tanto, este principio es aplicable y se implementa.

Equidad social

Este PAI es en sí mismo un instrumento destinado en su globalidad a la equidad social en sus múltiples dimensiones como queda en evidencia en el análisis de los demás principios que integran la familia. La concreción de sus acciones dota a los habitantes de éste ámbito de equivalentes posibilidades de acceso a una vida digna en sociedad en relación al resto de los mercedarios. Por esta razón, consideramos que la equidad social es aplicable a este caso. La equidad social pues es aplicable.

La recuperación pública de plusvalías

Para analizar este principio —conocido como recuperación pública de los mayores valores inmobiliarios— es preciso considerar que las transformaciones territoriales derivadas de las acciones previstas en el PAI, según Gorosito y Ligrone (2009), suponen dos consideraciones. Por un lado, las mejoras y cambios significativos en el valor de los bienes y por otro, la recuperación para la administración y usos públicos de una cuota parte de los mayores valores derivados de éstas. Son ejemplos de la primera, la expansión de la Rambla Este y Bvar. Colman y las obras asociadas a éstas como el alumbrado público, la apertura de calles, el tendido de redes de saneamiento; la nueva normativa que permite usos más intensivos y la conexión física de los barrios Treinta y Tres y Chaná con la trama urbana existente.

Son ejemplos de la segunda, la recuperación proveniente de los siguientes: cobro de contribución por mejoras, cobro de contrapartida por otorgamiento de una mayor edificabilidad (mayor aprovechamiento); el suelo afectado al trazado de la obra y la faja de tierra comprendida entre la nueva rambla y la costa; la recuperación de suelos en la zona de la Cañada Roubin para actividades recreativas, deportivas y con características de espacio público verde; la recuperación de suelos y construcciones con usos declarados fuera de ordenamiento para la incorporación de equipamiento socio-cultural. Por lo anterior, afirmamos que este principio aplica y se implementa.

Equidistribución de cargas y beneficios

La zonificación propuesta por el PAI, estructura al ámbito territorial del mismo en sectores definidos en base al impacto que la extensión de la rambla tendrá sobre los predios que lo conforman. Los inmuebles que pertenecen a un mismo sector tendrán un tratamiento similar en relación a la distribución de las cargas y beneficios (Intendencia de Soriano, 2019). A continuación, presentaremos los cuatro sectores definidos por este IOTDS, las principales cargas y beneficios establecidos para cada uno de ellos y la estrategia de distribución definida.

El sector 1, es un área dedicada a espacios públicos que no ha sido afectada directamente por la expansión de la rambla este y las obras de infraestructura asociadas. Su rol es oficiar de pulmón verde entre la ciudad histórica consolidada y la nueva área urbana. En este caso, el impacto del PAI solo refiere a una leve valorización de los

inmuebles. La estrategia de distribución de cargas y beneficios para este sector —al considerar los bajos impactos esperados sobre los inmuebles y su carácter de espacio público— es no implementar cargas y beneficios sobre los inmuebles que lo componen (Intendencia de Soriano, 2019).

En relación al sector 2, afectado directamente, es el más relevante del PAI, pues en los padrones que la componen se construirá la expansión de la Rambla Este y Bvar. Colman. La mayoría de los padrones perderán superficie de suelo debido a dos causas: ser atravesados por las nuevas vías de circulación o por ceder área contenida en la zona ZPA-RE a la Intendencia de Soriano, la cual quedará destinada a uso público y será mayoritariamente inundable. También se incluyen en este sector los padrones contenidos en las manzanas frentistas de la nueva rambla. Se estima que los inmuebles de este sector, tendrán una notable valorización debido a uno o varios de los siguientes factores: apertura de calles, dotación de alumbrado público y saneamiento, creación de frente costero, dotación de nueva normativa que permite usos más intensivos, entre otros. La valorización específica de cada inmueble, depende de cómo estos factores lo afecten de manera individual. Los actores clave son diez, propietarios de catorce inmuebles de este sector que serán intervenidos (Intendencia de Soriano, 2019).

El impacto del PAI repercute a través de mutaciones catastrales, cambios en la propiedad de inmuebles, instalación de nuevas infraestructuras, cambios normativos relevantes y en una valorización muy alta de los inmuebles (Intendencia de Soriano, 2019).

Para esta zona, la estrategia de distribución de cargas y beneficios, se aplica de manera que los diez actores clave son beneficiados económicamente por la concreción del presente PAI. En este sector, se define un aprovechamiento básico de 10.50 metros de altura y un aprovechamiento máximo de 30m en ZR11 y 65 metros en ZR12. La estrategia general de distribución para los inmuebles de este sector es el cobro por mayor aprovechamiento para la utilización por encima del aprovechamiento básico. No obstante, se les cederá mayor aprovechamiento de manera gratuita a los actores como contraprestación de los costos incurridos por reducción del área de sus padrones, u otros costos identificados (Intendencia de Soriano, 2019).

El sector 3, es un área en que los padrones no se ven directamente afectados por la construcción de la nueva rambla, pero sí por la construcción de nueva infraestructura

(saneamiento, calles, etc.). A su vez, debido a la ubicación de los mismos se espera que estos inmuebles adquieran una importante valorización. El impacto del PAI para este sector, está relacionado con el tendido de nuevas infraestructuras, cambios normativos relevantes y una alta valorización de los inmuebles. La estrategia de distribución de cargas y beneficios, se define a través de un aprovechamiento básico de 10.50 metros de altura y un aprovechamiento máximo de 30m en ZR11 y 65 m en ZR12. La estrategia de distribución para los inmuebles de este sector, está dada a través del cobro por mayor aprovechamiento para la utilización por encima del aprovechamiento básico (Intendencia de Soriano, 2019).

El sector 4, es una zona con asentamientos irregulares en proceso de realojo. El impacto del PAI se produce por medio de una leve valorización de los inmuebles. La estrategia de distribución de cargas y beneficios para este sector actualmente está indefinida (Intendencia de Soriano, 2019).

Entendemos que las estrategias de distribución de cargas y beneficios que el PAI otorgó a cada sector, responden a la necesidad de compensar de forma proporcional las consecuencias beneficiosas y perjudiciales, que éste generó a los habitantes del ámbito de aplicación. No obstante, estimamos que no es una tarea fácil la de ponderar las cargas y beneficios especialmente provenientes de intangibles, como es el caso de la modificación del paisaje, la contaminación acústica, las alteraciones al drenaje natural del área, entre otras. Por este motivo, identificamos la necesidad de crear metodologías específicas combinando juntas de compensación y estudios de impacto que contribuyan con la estimación de los mencionados intangibles.

Como hemos visto, a través de las diferentes acciones implementadas en el PAI, el principio de distribución de cargas y beneficios podría pensarse como un intercambio de bienes que generan beneficios y costos, los cuales requieren de la concertación de diversos actores para su concreción. Por tal razón, concluimos que ambos principios están íntimamente relacionados ya que no podría practicarse de acuerdo a la LOTDS, la equidistribución de cargas y beneficios si no se produjera la concertación entre los diversos actores públicos y privados. En suma, por lo anteriormente expuesto el principio de equidistribución de cargas y beneficios es de aplicación y se implementa en este caso.

En conclusión

Todos los principios que integran la familia genérica de principios promotores de equidad ciudadana aplican y se implementan en este caso. La relación jerárquica entre ellos se desarrolla en torno a dos niveles. En el primer nivel se encuentra la equidad social. En el segundo, nivel se encuentran la cohesión territorial, los objetivos de contenido social y económico solidario, la accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios, el acceso equitativo a un hábitat adecuado, el carácter público de la información territorial, el acceso igualitario a una calidad de vida digna, la equidistribución de cargas y beneficios y la recuperación pública de plusvalías, debido a que la equidad social (que se encuentra en el anterior nivel) depende de éstos para poder implementarse. Esta familia tiene un vínculo de dependencia respecto a la familia que promueve las transformaciones territoriales. Esto es debido a que se requiere de la planificación para poder implementar los principios que la constituyen.

3.2.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos

Descentralización

Coincidimos con Gorosito y Ligrone (2009) que la LOTDS afianza la capacidad de acción y de autonomía real a los GGDD al crear diversos IOTDS en el ámbito departamental así como disposiciones en materia de OT, de orden público y obligatorio, que eran prácticamente inexistentes antes de la vigencia de la LOTDS. Pero además, dota a los GGDD de competencias para categorizar el suelo, establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre, fraccionamientos, urbanización edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial en todo el territorio departamental, a través de la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por ésta en el marco de la legislación aplicable (Ley 18308, 2008, art. 14). Por otra parte las estrategias de transformación de este territorio responden notoriamente a los designios del Gobierno Departamental no incorporando componentes que proceden del gobierno nacional o de otros intereses. Formalmente la descentralización aplica y también en cuanto a la materia concreta y las estrategias. Por lo anterior, y considerando que el PAI se desarrolla bajo cumplimiento de este marco legal, afirmamos que este principio aplica y se implementa.

Valorización de los recursos presentes en el territorio

Entendemos que este principio ha sido aplicado previo a la concepción del PAI, debido a que la valorización de los recursos presentes en el territorio surge entre otros, del reconocimiento de los valores paisajísticos y estratégicos del lugar, dados por su proximidad al Río Negro y de su ubicación dotada de conectividad presente y latente. Consideramos que esta valorización, motiva la creación de Zonas de Protección Ambiental que generan espacios verdes y dan continuidad al paisaje existente. Según la Intendencia de Soriano (2019), están previstas para balancear la esperada antropización del paisaje de las zonas ZR11 y ZR12, —en las que se podrá construir edificios en altura— mientras constituyen áreas de uso público que fomentan la generación y preservación de espacios verdes y áreas inundables.

Desarrollo local

Compartimos con Gallicchio (2010), que el desarrollo local constituye una estrategia socio-política de cambio y como tal para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver desde el territorio algunos aspectos fundamentales. En especial, el desafío se relaciona con los siguientes temas:

- potenciar lo existente, ya sean personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local,
- obtener recursos externos al territorio que podrán ser personas, recursos, empresas, tecnologías y
- gestionar el excedente económico que se produce en el territorio, de manera tal que redunden en una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

A la luz de estos conceptos, entendemos que el PAI potencia lo existente por promover el desarrollo y generar la transformación de un espacio hoy subutilizado, de cuyo éxito se espera que genere capital fijo al ámbito a través de construcciones y mejoras infraestructurales. No obstante, este instrumento, no especifica nada en relación a la obtención de recursos externos al territorio. Solo refiere a la condición de mayor edificabilidad que el PAI otorga a las zonas ZR11 y ZR12 como posible generadora de excedente económico del territorio. Por tanto, si se plantea esta condición, es de estimar que existen potenciales interesados en hacer uso de esta mayor edificabilidad y por tanto este principio aplica y se implementa.

Desarrollo regional

Si bien el PAI se implanta en el límite con el departamento de Río Negro, la localidad de Mercedes en tanto área de influencia funcional incluye al balneario Los Arrayanes ubicado al otro lado del Río Negro. El impacto de las transformaciones previstas en el PAI no trasciende la propia localidad. Por lo tanto la influencia del PAI ni siquiera alcanza a un ámbito zonal, mucho menos regional, por lo tanto no aplica.

En conclusión, los principios relevantes que aplican a esta familia son la descentralización, la valorización de los recursos presentes en el territorio y el desarrollo local. Jerárquicamente la descentralización y la valorización de los recursos se encuentran en un mismo nivel jerárquico debido a que la aplicación de cada uno es independiente del otro. En otro nivel se encuentra el desarrollo local ya que depende de éstos para su implementación. Esta familia depende de la familia que promueve las transformaciones territoriales, debido a que las acciones requeridas para la valorización de los recursos presentes en el territorio surgen de la planificación. Se vincula además, con la familia que contribuye con la integridad de los recursos naturales, en particular, con el principio de conservación de los recursos naturales, ya que éste depende de la valorización de los recursos presentes en el territorio.

3.2.7 Principios rectores que promueven la optimización espacial

Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes

Entendemos que este principio se aplica debido a que el PAI procura aprovechar los recursos en general, provenientes de la acumulación de infraestructuras y servicios existentes a los que planifica completar.

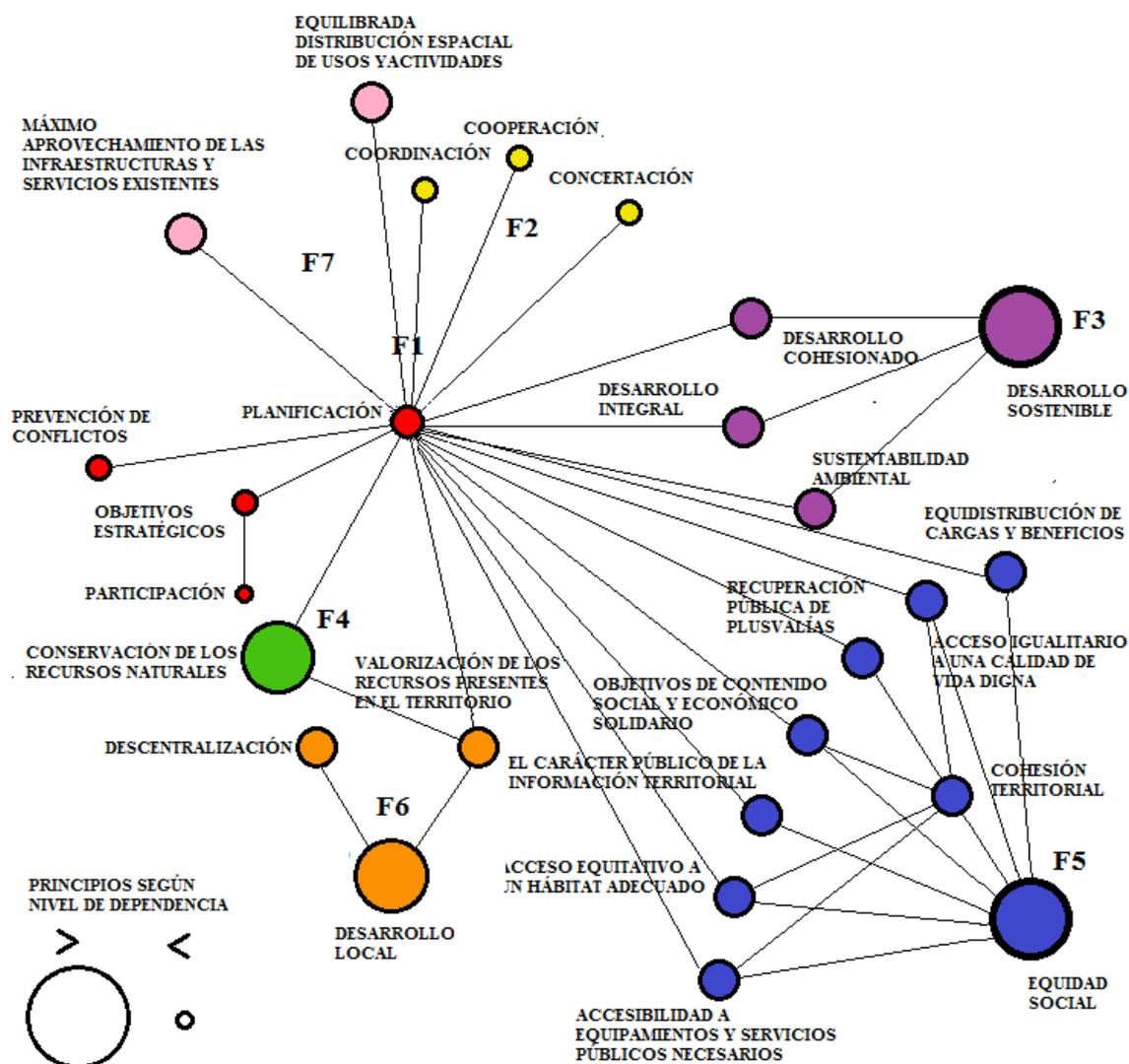
Equilibrada distribución espacial de usos y actividades

El PAI ha sido pensado, considerando a la ciudad de Mercedes como un sistema, en el cual la pieza urbanística implicada forma parte de éste. La transformación afianza y prestigia sus vínculos e integra un área hasta ahora periférica a la ciudad corriendo los límites de la trama urbana principal definiendo un nuevo límite con el área rural.

En conclusión, los principios de máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de usos y actividades aplican

y se implementan en esta familia. Jerárquicamente, ambos principios se encuentran en el mismo nivel, debido a que ninguno depende del otro para poder implementarse. Esta familia depende de la familia que promueve las transformaciones territoriales, debido a que la planificación establece las acciones que determinan el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes así como la equilibrada distribución espacial de usos y actividades.

Figura 6. Constelación de Principios Rectores Aplicables al Programa de Actuación Integrada de la Extensión de la Rambla Este de la Ciudad de Mercedes



Referencias

F1: familia de PR promotores de transformaciones territoriales

F2: familia de PR creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

F3: familia de PR que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N°18.308

F4: familia de PR que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

F5: familia de PR promotores de equidad ciudadana

F6: familia de PR que promueven el desarrollo de territorios concretos

F7: familia de PR promotores de la optimización espacial

Fuente: elaboración propia.

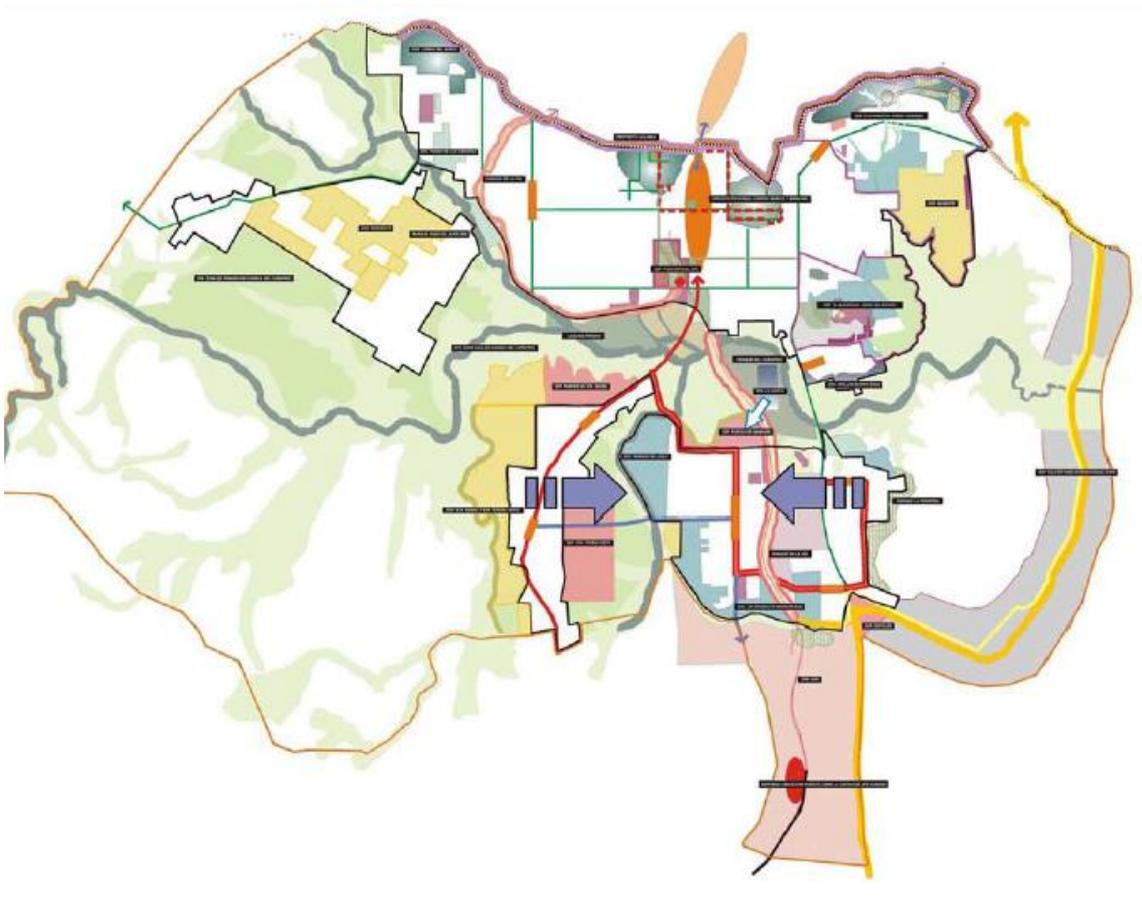
3.3 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera (en adelante el plan), se aplica al territorio comprendido dentro del perímetro de ordenamiento territorial de la microrregión de Rivera y afecta al resto del departamento en sus aspectos estratégicos. Es un instrumento de la política de desarrollo y ordenamiento territorial para el departamento de Rivera que incluye aspectos estratégicos, de ordenación, programáticos y de gestión. Este se materializa a través del modelo territorial, los instrumentos de gestión y los programas y proyectos instrumentales. El modelo territorial está integrado por el perímetro de ordenamiento territorial, la categorización del suelo, la zonificación y los atributos urbanísticos asignados y el sistema de redes de infraestructura.

Los desafíos prioritarios refieren a: 1. Superar la problemática en torno a las inundaciones, y en general, a los conflictos que surgen del comportamiento hidráulico de la cuenca del Cuñapirú (y de sus afluentes) y las actividades urbanas y periurbanas de la ciudad de Rivera; 2. Garantizar un comportamiento ambiental sustentable con relación al acuífero Guaraní, considerando el hecho de que la ciudad de Rivera constituye una zona de recarga directa; 3. Detener los procesos expansivos urbanos y revertir las deseconomías resultantes de prácticas históricas que malgastaron el territorio, las infraestructuras y los servicios; 4. Convertir a Rivera en una ciudad más solidaria, en relación a la accesibilidad de sus habitantes a una calidad de vida urbana contemporánea; 5. Preparar la ciudad para los cambios derivados de los procesos de integración regional gestados en el Mercosur; 6. Poner en valor y proteger el patrimonio natural y cultural, incorporándolo a la vida ciudadana; 7. Promover una economía local innovadora en armonía con los potenciales propios, el posicionamiento regional de Rivera así como a las nuevas dinámicas económicas generadas por el empresariado transnacional (Intendencia de Rivera, 2010). En función a los desafíos prioritarios el plan establece directrices estratégicas que refieren a: la cuenca del Cuñapirú, como eje ambiental de la ciudad; al acuífero Guaraní en su calidad de recurso natural regional; a la zonificación urbanística como instrumento de racionalización de los recursos públicos; a la integración progresiva de los barrios de la margen sur del Cuñapirú; liderar proyectos fronterizos y posicionar a Rivera en una estrategia regional e internacional; a disponer de una normativa urbanística adecuada para nuevos trazados y construcciones en la topografía de cerros y a revertir y prevenir conflictos funcionales y

paisajísticos en zonas especiales de reconversión urbanística (Intendencia de Rivera, 2010).

Figura 7. *Estrategias de Ordenamiento Territorial del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Microrregión de Rivera*



Fuente: Intendencia de Rivera (2010)

3.3.1 Principios rectores generadores de transformaciones territoriales

Planificación

A continuación se testean las fases que componen a este principio en tanto CPA.

- **Objetivos generales**

Según la Intendencia de Rivera (2010), consiste en: orientar el desarrollo de las actividades humanas por medio de pautas de localización; estructurar las infraestructuras y los equipamientos con la finalidad de distribuir servicios directos e

indirectos; valorizar el patrimonio natural y cultural para proteger el medio ambiente; calificar el paisaje urbano y rural; procurar la solidaridad entre las zonas a través de medidas de compensación; compatibilizar los usos del suelo con las actividades; promover el consumo sostenible de los recursos espacio, suelo agua, vegetación y ecosistemas frágiles; afirmar los potenciales de desarrollo local; fortalecer las redes de competitividad local; poner en valor las identidades sociales, culturales y productivas locales; garantizar la biodiversidad y la diversidad cultural; prohibir la generación de situaciones urbanas que vayan en contra el saneamiento ambiental, en especial las urbanizaciones en zonas inundables así como evitar la ocupación de áreas de riesgo de deslizamiento.

- Diagnóstico y análisis prospectivo

Estas fases, refieren a la situación urbano-territorial, las que determinan los contenidos de las directrices estratégicas y programas de gestión del Plan, tal como queda establecido en su texto normativo articulado.

- Objetivos específicos

Estos comprenden aquellos incluidos en los Programas de Desarrollo Integrado y Promoción Económica; Turismo, Patrimonio y Ambiente y de Desarrollo Urbano y Hábitat Social.

Para el Programa de Desarrollo Integrado y Promoción Económica, los objetivos específicos refieren a poner en valor económico los potenciales de Rivera, fortaleciendo a los emprendedores locales en especial a las pequeñas y medianas empresas (en adelante PYMES) y vinculando al empresariado nacional y transnacional (en particular referido a la cadena forestal) a las estrategias de desarrollo local; promover la formación de capacidades en artes, oficios y comercio; determinar zonas e infraestructuras que fortalezcan una posición estratégica de Rivera en la región (Intendencia de Rivera, 2010).

Para el Programa Turismo Patrimonio y Ambiente los objetivos estratégicos refieren a: revertir los principales conflictos entre la ciudad y los cuerpos de agua—Cuenca del Cuñapirú y acuífero Guaraní— e instrumentar planes de manejo para lograr una relación ambientalmente sustentable entre ambos; diseñar de forma integrada proyectos y

programas específicos que potencien los espacios públicos con mayor valor escénico, vinculándolos entre sí en circuitos culturales, turísticos, recreativos; dotar a Rivera de nuevos atractivos que la conviertan en un polo cultural de calidad, basados en la identidad local y especialmente en las oportunidades que brindan los procesos de integración regional (Intendencia de Rivera, 2010).

Para el Programa de Desarrollo Urbano y Hábitat Social los objetivos estratégicos refieren a: minimizar los conflictos de la urbanización con los cuerpos de agua y con los terrenos con pendiente pronunciada; crear políticas de hábitat social y de gestión ambiental en la que los habitantes se involucren y encuentren las soluciones requeridas para los diferentes contextos; dar respuesta a las carencias en materia de vivienda de interés social en forma coordinada con el MVOTMA, a través de acciones integradas a la estructura urbana, al paisaje y al ambiente; densificar las áreas centrales de la ciudad dotadas de infraestructuras y servicios; integrar las periferias y reciclar las áreas urbanas degradadas (Intendencia de Rivera, 2010).

- Estrategias de acción

Estas consisten en: 1. Integrar la cuenca del Cuñapirú, como su principal eje ambiental ya que es un eje físico que se encuentra entre la ciudad consolidada y las urbanizaciones periféricas y además es el centro de la problemática ambiental actual, por lo que su recuperación, regulación y manejo sustentable son centrales para la calidad de vida de la ciudad; 2. El acuífero Guaraní, es un recurso natural prioritario en el mediano y largo plazo para el Plan. El Gobierno Departamental de Rivera, por medio de acciones de planificación, actuación ambiental y proyectos de desarrollo sustentable trabajará para alcanzar acuerdos internacionales que permitan garantizar tal protección y además promoverá a la microrregión de Rivera como laboratorio del manejo sustentable del recurso agua procurando posicionarse como referente en la región; 3. Zonificación urbanística como instrumento de racionalización de los recursos públicos, que pretende frenar los procesos de despilfarro del territorio que resulta de urbanizaciones de muy baja densidad, evitar el aumento de la carga de vertidos contaminantes y racionalizar la economía municipal en la materia; 4. El Plan apuesta a integrar los barrios de la margen sur del Cuñapirú, a través de la dotación de servicios e infraestructuras, dándole al conjunto de estos barrios un tratamiento de urbanidad, creando una centralidad en Rivera Sur sin afectar al centro tradicional de Rivera. Para las restantes periferias, se

procurará la dotación de servicios primarios, consolidándolas en densidad muy baja; 5. Rivera integrada a Uruguay y Brasil procurando liderar proyectos fronterizos, por ejemplo proyecto La Línea y también posicionar a Rivera en una estrategia regional e internacional más amplia; 6. El Plan implementa una normativa urbanística adecuada a la topografía de cerros, que permite realizar nuevos trazados, fraccionamientos y construcciones e identifica zonas especiales de reconversión urbanística, con la finalidad de revertir y prevenir diversos conflictos funcionales y paisajísticos. Lo primero se debe, a que los sucesivos modelos de urbanización (salvo excepciones) han desconocido estas peculiaridades topográficas, hecho que generó numerosos conflictos funcionales, de mantenimiento de calles, de accesibilidad a predios, la imposibilidad de apertura de calles, canalizaciones y por consiguiente de venta de fraccionamientos mal concebidos; 7. Puesta en valor del paisaje de Rivera a través de las siguientes líneas: el sistema de espacios y equipamiento de esparcimiento para el Parque Gran Bretaña/autódromo/polo ecuestre; el arroyo Cuñairú y sus afluentes; cerros integrados a paseos y parques urbanos; los espacios públicos asociados a las centralidades (tradicional y a crear en la Ciudad Nueva/Rivera Sur) y el desarrollo de una cultura arquitectónica y de obra pública que genere nuevo patrimonio. La cultura de la construcción artesanal de calidad tendrá particular énfasis por constituir una de las apuestas del Plan. 8. Establecer un marco favorable y orientador para la elaboración de un plan específico de desarrollo local con programas y proyectos empresariales, sociales, culturales, etc. (Intendencia de Rivera, 2010).

- Ejecución de acciones

Esta fase comprende un conjunto de acciones concretas tales como: Programa Hábitat Social Cuñapirú, Programa Acuífero Guaraní, Programa piedra-madera-ladrillo, Plan Especial Cerro del Estado, Plan Especial en la zona Cerro Caqueiro, Asentamientos irregulares, Programa de urbanización progresiva por autoconstrucción asistida, programa de densificación del tejido urbano y áreas de oportunidad, cartera de tierras, Programa Ambiental Acuífero Guaraní y Sistema de Espacios Verdes.

- Control y evaluación

El Plan prevé un Sistema de Información Territorial Municipal para mantener actualizada la información así como para el seguimiento y monitoreo del mismo. En

relación a la evaluación, el Plan no presenta indicadores. Suponemos que esto se debe a que en el momento en que se aprobó este IOTDS, los programas constitutivos del mismo requerían ser desarrollados y, por tanto, en esa instancia no se disponía de acciones concretas que permitieran plantear los indicadores.

En suma, de la anterior descripción se concluye que el principio de planificación se aplica de forma completa ya que posee todas las fases requeridas por el CPA. Esto es fundamental para alcanzar la finalidad de la familia que son las transformaciones territoriales ya que orienta las acciones para que se produzca la transformación deseada. Por tal razón, entendemos que este principio es el que comanda jerárquicamente a los demás principios que integran a esta familia.

Objetivos estratégicos

En cuanto a los objetivos estratégicos el plan los presenta distribuidos en sus directrices y en sus programas, buena parte de los cuales fueron mencionados en el desarrollo del principio de participación. Queremos destacar por su alto impacto y trascendencia, la apuesta de Rivera como nodo logístico basada en su ubicación fronteriza sobre uno de los corredores de exportación, el desarrollo forestal con creciente demanda de servicios de logística y la aspiración de profundizar en los procesos de integración del Mercosur. Para esta estrategia de posicionamiento logístico y desarrollo empresarial, el Plan promueve la creación de un programa de formación terciaria en comercio internacional que es coherente con la misma.

En suma, los objetivos estratégicos aplican y se implementan a este caso.

Participación

El Plan amplía los cometidos de las Comisiones Vecinales y del Plenario Departamental de Comisiones Vecinales (creados por Decreto de la Junta Departamental de Rivera el 30 de Octubre de 2001, con el Acta N°19), y entre ellos determina organizar a los vecinos para la mejor difusión del Plan, para los programas de fortalecimiento de las capacidades locales y para todas aquellas acciones que contribuyan a la mejor ejecución del mismo, de sus programas, proyectos y planes especiales (Intendencia de Rivera, 2010). Paradójicamente no se ha podido encontrar ningún documento que registre la eventual participación de estas comisiones vecinales en la elaboración del Plan. Lo

único verificable es que se dio cumplimiento a las instancias obligatorias de puesta de manifiesto y audiencia pública.

En suma, este principio aplica y es implementado por el plan.

Prevención de conflictos

Este principio, se encuentra en la concepción de las estrategias y programas así como en la solución de conflictos significativos. Por tanto, afirmamos que también aplica y se implementa a este caso.

Concertación

Para el caso de la estructura de este Plan, la concertación, incluida como mecanismo ineludible en todas las zonas especiales, queda tanto más vinculada a la planificación que a la familia de principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales.

Para implementar este principio, la Intendencia de Rivera (2010), propone las siguientes acciones:

- Concertar con los vecinos y dueños de fraccionamientos no ejecutados y baldíos del Cerro del Estado la formación de una cartera de tierra para integrarlos a las soluciones de hábitat social de la zona;
- La IDR promoverá la concertación con los propietarios de las tierras de la Zona de Desarrollo Proyectado ZDP – Puntas de Mandubí, para materializar un proyecto de urbanización. Se implementará a los efectos de cumplir con las directrices estratégicas de este Plan, en sus múltiples aspectos.. Será una zona de Ordenamiento Concertado y su instrumentación se adecuará a las fases previstas en la Ordenanza Departamental de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para orientar dicha concertación, el Plan establece una ficha de orientación normativa denominada Zona Puntas de Mandubí;
- La IDR promoverá la concertación con los propietarios de tierras de la Zona de Desarrollo Proyectado ZDP – Puntas de Santa Isabel a los efectos de materializar un proyecto de urbanización, que deberá cumplir con las directrices estratégicas del presente Plan en sus aspectos ambientales, sociales, sanitarios y paisajísticos que se especifican en el capítulo 3 del Plan como “Directrices Estratégicas y Programas de Gestión”. Será una Zona de Ordenamiento Concertado y su

instrumentación responderá a las fases previstas en la Ordenanza Departamental de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para orientar dicha concertación, el Plan establece la ficha de orientación normativa denominada Zona Puntas de Santa Isabel.

- La IDR promoverá la concertación con el Gobierno Nacional para materializar un proyecto de urbanización de densidad media y alta, el cual cumplirá con las directrices estratégicas del Plan, en especial con la referida a transformar la periferia disgregada sur en una ciudad nueva.

Los precedentes son ejemplos ilustrativos de la implementación de la concertación en algunas de las más de veinte Zonas Especiales previstas por el Plan.

En suma, a través de los diferentes ejemplos de concertación expuestos entre el sector público, el sector privado y el social, identificamos prácticas innovadoras que tienen gran potencial para la transformación del territorio. Por tanto, consideramos que si bien se trata de procesos de mediano y largo plazo, la concertación plantea nuevos caminos que conducen a alcanzar las transformaciones territoriales anheladas por esta familia a través de la planificación territorial.

En conclusión, los PR que integran ésta familia genérica aplican a este caso e integran a la concertación como mecanismo ineludible de planificación de todas las zonas especiales.

Los principios de esta familia, se relacionan jerárquicamente a través de cuatro niveles. En el primero, se encuentra la recuperación pública de plusvalías, debido a que depende de la implementación de la planificación para poder materializarse. En el segundo nivel, se encuentra la planificación. Ésta depende de los objetivos estratégicos (según razones explicadas en los anteriores casos) que se encuentran en el tercer nivel. Éstos últimos, dependen de la participación (explicada también en los anteriores casos) que está en un cuarto nivel. En el tercer nivel además, se encuentran la prevención de conflictos y la concertación, ambos considerados ineludibles para poder alcanzar los objetivos de la planificación.

3.3.2 Principios rectores creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

Coordinación

Este principio está muy presente en este Plan a través de diversas acciones. Son ejemplos de ello las siguientes:

- solucionar coordinadamente con el MVOTMA, las carencias en materia de vivienda de interés social, a través de acciones que permitan la integración con la estructura urbana, el paisaje y el ambiente,
- la coordinación entre la IDR y el PIAI para enfrentar el proyecto de obras de infraestructura y diseño de espacios públicos para el asentamiento ubicado en la cima del cerro del Estado,
- la coordinación de la IDR con los organismos nacionales competentes para regularizar o relocalizar asentamientos irregulares, con los que establecerá la posibilidad y pertinencia ambiental, social y urbanística para ello,
- la coordinación entre la IDR, OSE, MVOTMA, DINAMYGE y MGAP para el manejo sustentable de la Cuenca del Cuñapirú,
- la coordinación entre la IDR, ANEP, Universidad de la República, MVOTMA, empresariado forestal y los diferentes actores sociales vecinos a dicho parque para implementar acciones directas, el funcionamiento y mantenimiento del parque Cuñapirú, para la gestión sustentable del mismo a través del Plan Especial de Valorización Paisajística y Ambiental,
- la coordinación entre la IDR y el MVOTMA para evaluar todo proyecto que se encuentre dentro del ámbito territorial del Plan Especial Parque del Cuñapirú en sus impactos ambientales y su sustentabilidad ambiental,
- la coordinación entre la IDR y el MTOP para desarrollar un proyecto de obras y funcionamiento de la nueva terminal y playas de maniobra para la actual operativa de carga de madera,
- la promoción por parte de la IDR ante las autoridades brasileñas de los acuerdos necesarios para que la concepción e instrumentación del programa y de los proyectos de “La línea” sean coordinados de manera binacional,
- la IDR procurará el apoyo y la coordinación de las escuelas de la Piedra y de la Madera con la Intendencia de Tacuarembó,

- la IDR promoverá la consolidación y valorización de las actividades de enseñanza y cultura— técnica universitaria de tercer ciclo y de investigación— en coordinación con las instituciones educativas que correspondiere,
- la IDR coordinará con la Comisión Departamental de Patrimonio, en los casos de obras que modifiquen el estado actual de bienes inmuebles, los que deberán cumplir con las especificaciones para cada grado de protección patrimonial,
- la IDR coordinará con la OSE la elaboración de un anteproyecto de redes principales para la ZAM/SUR y para las demás zonas de desarrollo proyectado en el momento que corresponda,
- la IDR y el MTOP coordinarán los estudios necesarios para definir la capacidad de las infraestructuras ferroviarias actuales y los nuevos trazados necesarios a los efectos de prever, en el mediano o largo plazo, la instrumentación de un sistema de transporte microrregional/internacional de personas y una nueva conexión con la estructura ferroviaria brasileña y
- la IDR coordinará con el MTOP el ajuste del Proyecto Ejecutivo del By Pass Carretero Internacional sobre la base de las especificaciones del presente Plan.

En suma, las situaciones de coordinación anteriormente presentadas entre la IDR y las diversas instituciones, —que fueron previstas para llevar adelante acciones de diferente naturaleza de tipo habitacional, ambiental, infraestructural, logística, educativa y patrimonial— evidencian que en el Plan de Rivera, el principio de coordinación induce a la formación de un tejido interinstitucional, dentro del cual, cada institución tiene acciones comprometidas para coordinar con la IDR en períodos de mediano y largo plazo. Estas últimas, llevadas a cabo en tiempo y forma, contribuyen con la eficacia del Plan debido a que permiten afianzar los vínculos entre los técnicos de las diferentes instituciones y generan la posibilidad de plantear y abordar más objetivos ya que se dispone de una mayor cantidad de técnicos para alcanzarlos. Por tanto, este principio aplica y se implementa.

Cooperación

Este principio se implementa en este ámbito territorial a través de acciones definidas en la Ordenanza N°3/2007 de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Departamento de Rivera y en el Plan en estudio.

En relación a las primeras, se promueve la integración de fondos provenientes de la cooperación nacional, internacional o descentralizada al Fondo de Desarrollo Integrado para instrumentar el Programa de Desarrollo Integrado y Promoción Económica y fondos que provengan de la cooperación internacional o descentralizada a los Fondo de Patrimonio Departamental y de Desarrollo Urbano (Intendencia de Rivera, 2007).

Respecto a las segundas, la Intendencia de Rivera (2010) manifiesta que:

- la IDR procurará la cooperación del empresariado privado, de las cooperaciones técnicas y culturales extranjeras y de organismos internacionales como la Unión Europea, UNESCO y BID para el montaje de las escuelas de Piedra y Madera promovidas por ésta ante las autoridades nacionales competentes, en particular ante la UTU y UDELAR,
- la IDR promueve la instalación de un Observatorio de Empleo para monitorear la cantidad y calidad de empleo en la ciudad y su microrregión y además para identificar nuevos yacimientos de empleo con el fin de canalizar las fuentes de trabajo, así como descubrir las necesidades de nuevos emprendimientos. Sin perjuicio de los fondos municipales que se destinen al programa, el mismo será financiado entre las principales empresas de la zona, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y organismos de cooperación internacional como OIT, AECI, GTZ entre otros y
- la IDR gestionará ante el empresariado del complejo forestal la cooperación para el programa de PYMES, que se enfoca en el cumplimiento de las directrices estratégicas del Plan. Tendrá especial importancia el programa de promoción de actividades vinculadas a los productos forestales tendientes a la diversificación de las cadenas productivas y a la multiplicación de formación y empleo.

En suma, la cooperación está planteada en el Plan, a través de diversas cooperaciones técnicas, culturales y económicas. Su disponibilidad y, por ende, su potencial para mejorar la transversalidad y aumentar la sostenibilidad de las acciones dependerá, por un lado, de la oportuna gestión que se realice con los diferentes actores, en particular con los organismos internacionales mencionados, y por otro, de la respuesta que se obtenga de los mismos.

En conclusión, los principios de cooperación y coordinación que integran la familia genérica de principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales, aplican y se implementan a este caso ya que suponen proximidad y compromiso entre los actores públicos y privados mencionados, en busca de la eficiencia y el alcance de los objetivos planteados. Entendemos que ambos principios se encuentran en un mismo nivel jerárquico por no depender ninguno del otro para su desempeño.

3.3.3 Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la Ley N° 18.308

Desarrollo sostenible

Este principio se implementa a través del balance de los componentes sociales, ambientales y económicos presentes en el conjunto de estrategias y programas que propone el Plan.

En ese sentido, las directrices estratégicas abarcan los tres polos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible. Consideramos de interés mencionar los titulares de los componentes de los tres programas de gestión territorial del plan.

El programa de desarrollo integrado y promoción económica tiene como objetivo general incentivar el medio económico local integrándolo al medio social y cultural, con proyección regional. Este se consolida a través de la siguiente planificación derivada: Rivera nodo logístico; zona de actividades múltiples; Rivera ciudad del comercio internacional; Rivera laboratorio de gestión ambiental y urbana; programa de promoción de agricultura intensiva orgánica; programa de explotación minera: piedra y tierra; escuela de la piedra - escuela de la madera - escuela de los ladrilleros; programa de PYMES; observatorio de empleo y programa de marketing internacional y comercio exterior de Rivera (Intendencia de Rivera, 2010).

El programa turismo-patrimonio-ambiente tiene como objetivo general la puesta en valor del conjunto de los potenciales culturales y naturales de la ciudad, con énfasis en los componentes ambientales y paisajísticos, centrales para la calidad de vida de su población y para su atractivo turístico. Este se consolida a través de la siguiente planificación derivada: Programa ambiental acuífero Guaraní; programa ambiental cuenca del Cuñapirú; sistema de espacios verdes; los bordes parquizados; las avenidas y

calles parqueadas; programa y proyecto “la Línea”; Rivera arte y cultura y proyecto arte sobre rieles (Intendencia de Rivera, 2010).

El programa de desarrollo urbano y hábitat social, tiene como objetivo general coordinar políticas urbanas integradas para la ciudad y la microrregión para solucionar problemas del hábitat desde las dimensiones ambientales, sociales, culturales, económicas y físicas. Este se consolida a través de la siguiente planificación derivada: Programa Hábitat Social Cuñapirú, Programa Acuífero Guaraní: la interfaz con lo urbano: Programa Piedra-Madera-Ladrillo; Plan Especial Cerro del Estado; Plan Especial Cerro Caqueiro; Asentamientos irregulares; Programa de urbanización progresiva por autoconstrucción asistida; Programa de densificación del tejido urbano y áreas de oportunidad y cartera de tierras (Intendencia de Rivera, 2010).

En suma, consideramos que este principio aplica y se implementa en forma abundante. Es relevante resaltar que la planificación derivada establecida constituye una vía fundamental para la implementación de este principio.

Desarrollo cohesionado

Este principio tiende a la cohesión territorial y social. Para alcanzarlo, el Plan promueve las siguientes acciones: la integración progresiva de los barrios de la margen sur del Cuñapirú, potenciando la dotación de servicios e infraestructuras y gradualmente dotándolos de centralidad y carácter propio; instrumentar la relocalización de familias que habitan áreas insalubres vinculadas a las inundaciones —como ocurre en La Racca, la entrada a Mandubí (La Cañada), La Humedad, el sur de Barrio Bisio, en nuevas urbanizaciones integradas al PLAN, tales como sobre el borde sur del Cuñapirú: Zonas de desarrollo proyectado Puntas de Mandubí y Puntas de Santa Isabel—; minimizar los procesos de urbanización, construcción y usos ambientalmente intensivos en las periferias Noroeste y Oeste, aguas arriba del puente en Paso de la Estiba sobre el arroyo del Puente; desarrollar un Plan Especial para el cerro del Estado que permita entre otros formar una cartera de tierra en el sector, a través de una concertación con los vecinos y dueños de los fraccionamientos no ejecutados y los baldíos para integrarlos a las soluciones de hábitat social de la zona; promover a través del Plan Especial Cerro Caqueiro, proyectos habitacionales en conjuntos de densidad media y alta integrados paisajísticamente en toda la zona, con implantaciones y tipologías que notoriamente

pongan en valor la topografía, las plantaciones de árboles y que sean respetuosos de la hidráulica superficial natural; la IDR en coordinación con los organismos nacionales competentes, establecerá la posibilidad y pertinencia ambiental, social y urbanística de regularizar o relocalizar los asentamientos irregulares; crear un instrumento municipal que responda a la demanda de asesoramiento para la autoconstrucción de vivienda de interés social; la IDR procurará los apoyos técnicos, institucionales y financieros ante el MVOTMA, BHU y demás instituciones pertinentes a los efectos de diseñar e instrumentar una estrategia realista de densificación del tejido urbano actual, sin perjuicio de la conformación de la cartera de tierras; la IDR promoverá la conformación progresiva de una cartera de tierras destinadas a efectivizar proyectos incluidos en los programas con componentes ambientales, de desarrollo urbano y hábitat social y de desarrollo integrado y promoción económica (Intendencia de Rivera, 2010).

En suma, este principio aplica y se implementa.

Desarrollo integral

Las dimensiones sociales, culturales, de inclusión en la vida comunitaria y política, en la calidad de vida así como en la accesibilidad de servicios e infraestructuras a todos los habitantes del territorio, están incluidas en el Plan a través de: los programas de desarrollo urbano y hábitat social, turismo-patrimonio-ambiente y de desarrollo integrado y promoción económica; el modelo territorial propuesto y el plano de estrategias. Es de la sumatoria de los tres tipos de componentes, que se puede afirmar que el desarrollo previsto por el plan es integral.

En relación a los programas, y en particular a sus objetivos generales y la planificación derivada de los mismos, éstos han sido mencionados al tratar el desarrollo sostenible. Con relación a las nuevas dimensiones remitimos al lector al principio de objetivos específicos en que se hace referencia a los tres programas de gestión.

Estas diferentes dimensiones quedan explícitas en el modelo territorial del ámbito de aplicación. El mismo está conformado por las normas urbanísticas, en particular las vinculadas al régimen de suelo, la zonificación y los atributos urbanísticos, la localización de proyectos y planes especiales estratégicos y los principales componentes de las redes de infraestructuras (Intendencia de Rivera, 2010).

En suma, las dimensiones mencionadas —de tipo económico, social, cultural, ambiental, de calidad de vida y accesibilidad a servicios e infraestructuras— nos permiten afirmar que este principio aplica y se implementa a este caso.

Sustentabilidad ambiental

El Plan integra a la Cuenca del arroyo Cuñapirú y al acuífero Guaraní. A la primera, la considera por constituir el principal eje ambiental físico —situado entre la ciudad tradicional consolidada y las urbanizaciones periféricas jóvenes o antiguas que se incorporaron a la mancha urbana—. Pero además, porque es el centro de la problemática ambiental actual —por lo que su recuperación, regulación y manejo sustentable son fundamentales para la calidad de vida de la ciudad—. Al segundo, debido a que se trata de un recurso natural regional, cuya protección resulta prioritaria en el mediano y largo plazo. Para ello, el GGDD de Rivera, (por medio de sus acciones de planificación, actuación ambiental y proyectos de desarrollo sustentable), trabajará con acuerdos internacionales que permitan garantizar tal protección, en consideración de la dimensión sub-continental del mismo (Intendencia de Rivera, 2010). El Plan además, en aplicación de este principio, define zonas de recuperación, protección y valorización patrimonial y ambiental.

En suma, si bien se puede considerar que el ámbito del Plan fue restrictivo debiendo haber incluido a la cuenca del Cuñapirú desde sus nacientes en la frontera con Brasil, igualmente podemos afirmar que este principio aplica y se implementa.

En conclusión, todos los principios que contribuyen con la finalidad de esta familia genérica aplican y se implementan a este caso. Jerárquicamente, se sitúan en dos niveles. En el primero, se encuentra el desarrollo sostenible y en el segundo, los principios de los que éste depende para alcanzar su finalidad. Éstos son: el desarrollo cohesionado, el desarrollo integral y la sustentabilidad ambiental y se encuentran en un mismo nivel debido a que ninguno depende del otro para su implementación. Además, se vinculan con la familia de las transformaciones territoriales, en particular con la planificación, ya que dependen de ésta para poder implementarse.

3.3.4 Principios rectores que contribuyen con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

Conservación de los recursos naturales

La conservación de los recursos naturales se implementa a través de las directrices estratégicas que refieren a la recuperación, regulación y manejo sustentable de la Cuenca del Arroyo Cuñapirú y del Acuífero Guaraní, así como a través de la aplicación de los programas de gestión.

Conservación del patrimonio cultural

El Plan implementa un inventario departamental de zonas, sitios y bienes patrimoniales y ambientales como registro primario al que ordena integrar los siguientes: todos los bienes declarados por la Comisión de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación al amparo de la ley N°14.040; las zonas Cerro del Marco, Parque de la Estación de AFE; las calles empedradas; los pavimentos denominados piedra portuguesa; plazas y sus entornos inmediatos; la topografía escarpada y los afloramientos rocosos; el conjunto del arbolado público y privado; los muros y construcciones en piedra arenisca; los miradores naturales de los cerros del Norte, del Marco, Caqueiro, Marconi y del Estado; los cascos históricos de Rivera Chico y Centro y las trazas, construcciones y equipamientos ferroviarios. Los componentes mencionados, serán sometidos a un estudio especializado para su incorporación a la nómina de zonas, sitios y bienes de valor Patrimonial y ambiental de Rivera con su consiguiente regulación normativa. Mientras ello se gestione, estos componentes serán evaluados caso a caso por la Comisión Departamental de Patrimonio en cada permiso de construcción o solicitud de autorización, a los que se les establecerá medidas cautelares con los condicionamientos que correspondiere (Intendencia de Rivera, 2010). Este principio aplica y se implementa.

Tutela y valorización del patrimonio cultural

Este principio resulta de la implementación del programa turismo-patrimonio-ambiente, cuyo objetivo general y componentes han sido presentados. Remitimos al lector a la Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Rivera, Decreto 3/2007 capítulo 3 “Patrimonio ambiental” artículos 7 al 11 y capítulo 5 “Programas” artículos 57 al 69,

en los que se detallan los procedimientos y herramientas para ejercer la tutela y valorización.

De su análisis, es posible afirmar que el conjunto de bienes a tutelar y valorizar, poseen valores de interés ambiental, histórico, arquitectónico, turístico y educativo. Este principio aplica y se implementa. Jerárquicamente, depende del principio de conservación del patrimonio cultural ya que la tutela requiere la previa integración de los bienes al inventario.

Principio de protección de los espacios de interés productivo rural

El Plan prevé implementar el Programa de promoción de agricultura intensiva orgánica para las zonas reglamentadas periurbanas —ZRP – Chacras de Villa Sara y ZRP – Chacras del Lagunón— categorizadas como suelo suburbano potencialmente transformables en rural. Esto implica que el Plan protege parte del suelo suburbano que es de interés productivo rural, al dotarlo del potencial para ser transformado en rural (a través del procedimiento establecido por la LOTDS para ello), y determinar que una vez transformado, su uso sea la agricultura intensiva orgánica. Cabe destacar que, el definir todo el suelo suburbano heredado como potencialmente transformable a rural productivo, —e incluso La Racca de urbano a rural— es un hecho relevante en este plan. Por estas razones, este principio aplica y se implementa.

En conclusión

Los cuatro principios de la familia genérica aplican y se implementan. Jerárquicamente se posicionan en dos niveles. En un primer nivel, se encuentra la conservación de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural debido a que ninguno depende del otro para poder implementarse. En el segundo nivel, se ubican la protección de los espacios de interés productivo rural y la tutela y valorización del patrimonio cultural debido a que ambos dependen de los anteriores de manera correlativa. Esto se debe a que, la protección de los espacios de interés productivo rural contribuyen con la conservación de los recursos naturales, y la tutela y valorización del patrimonio cultural contribuye con la conservación del mismo. Los principios del segundo nivel se relacionan con la familia de principios que promueven las transformaciones territoriales, en particular, con la planificación, debido a que sin ella no se dispondría de acciones concretas que permitan implementar dichos principios.

3.3.5 Principios rectores promotores de equidad ciudadana

Cohesión territorial

Este principio, supone la cohesión social debido a que el territorio incluye a la sociedad. Para ello, el Plan implementa entre los objetivos del Programa de desarrollo urbano y hábitat social, densificar las áreas centrales de la ciudad dotadas con servicios e infraestructuras integrando las periferias y reciclando áreas urbanas degradadas. Cabe destacar, que se dará prioridad a las áreas en proceso de consolidación reciente, que están integradas a proyectos convergentes de saneamiento y servicios sociales. Para alcanzar este objetivo, la IDR gestionará apoyos técnicos, institucionales y financieros ante el MVOTMA, BHU y demás instituciones pertinentes a los efectos de diseñar e instrumentar una estrategia realista de densificación del actual tejido urbano (Intendencia de Rivera, 2010).

En suma, este principio aplica y se implementa.

Objetivos de contenido social y económico solidario

Entendemos que este principio refiere a: solucionar en forma coordinada con el MVOTMA, las carencias de viviendas de interés social mediante acciones adecuadamente integradas a la estructura urbana, al paisaje y al ambiente; densificar las áreas centrales de la ciudad que disponen de servicios e infraestructuras; la integración de las periferias y el reciclaje de las áreas urbanas degradadas; poner en valor económico los potenciales de Rivera, fortaleciendo al empresariado local, particularmente a las PYMES y vinculando estrechamente al empresariado mayor nacional y transnacional (en especial a la cadena forestal) a las estrategias y acciones de desarrollo local; promover la formación de capacidades en artes, oficios y comercio. Por tanto este principio aplica y se implementa.

Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios

Como ya se señaló, el Plan apuesta a integrar gradualmente a los barrios de la margen sur del Cuñapirú y potenciar la dotación de servicios e infraestructuras requeridas por éstos para conformar una nueva centralidad de carácter propio e independiente del tradicional centro de Rivera. Para éste último, el Plan, las políticas y acciones

municipales y de otros importantes actores sociales, culturales y económicos, tenderán a afirmar el rol de la centralidad tradicional y a crear centralidad en Rivera Sur.

Por tanto, este principio aplica y se implementa.

Acceso equitativo a un hábitat adecuado

El Plan incorpora, entre los componentes del Programa de desarrollo urbano y hábitat social, a los asentamientos irregulares. Para éstos, prevé la coordinación de la IDR con los organismos nacionales competentes, para establecer la posibilidad y pertinencia ambiental, social y urbanística de regularizar o relocalizar los asentamientos irregulares. Prevé además, trabajar con la población afectada, considerando la participación de la misma en las instancias de concepción del conjunto y la construcción de las unidades habitacionales, de los equipamientos urbanos y del acondicionamiento paisajístico (jardinería, sendas peatonales, arbolado, empalizadas, entre otras). Por tanto, este principio aplica y se implementa.

El carácter público de la información territorial

La Intendencia de Rivera promoverá la creación del Grupo Promotor del Plan, siendo uno de sus roles la difusión del mismo. Además, el plan dispone de la puesta al servicio de la población del sistema de información georreferenciada departamental disponible en la web departamental, la cual refuerza la implementación de este principio.

En suma, este principio se aplica e implementa.

Acceso igualitario a una calidad de vida digna

El Plan de Rivera a través de sus programas, proyectos y planes especiales, promueve la superación de las barreras vinculadas con la equidad y la cohesión social y las físicas referidas a divisorias que interrumpen el normal desplazamiento de los transeúntes y vehículos⁵.

⁵ La ciudad de Rivera obtuvo el premio Reina Sofía de España de accesibilidad universal de municipios latinoamericanos en 2015. Fuente: www.aecid.org.uy

Equidad social

La implementación de este principio, se materializa con los componentes del Programa turismo-patrimonio-ambiente que refieren a: “Los Sistema de Espacios Verdes”; “Los Bordes Parquizados”; “Las Avenidas y Calles Parquizadas”; Programa y Proyecto “La Línea”; “Rivera Educación, Arte y Cultura” y “El Proyecto Cultura y Arte sobre rieles”. Con los cuatro primeros componentes se acondicionan diversos espacios públicos para el disfrute y esparcimiento de toda la población. Con el programa Rivera Educación, Arte y Cultura se pretende desarrollar actividades educativas en niveles universitarios y de posgrado, las artes en el espacio público y la promoción de actividades culturales que tendrán amplia difusión pública (Intendencia de Rivera, 2010).

En relación al proyecto Cultura y Arte sobre rieles, que parte de las instalaciones de AFE, se prevé la rehabilitación arquitectónica, la valorización paisajística y el reciclaje del material rodante adaptado para diversas expresiones artísticas como las artes plásticas, el teatro, marionetas, danza, expresión corporal, microcine, instalaciones, experiencias sensoriales, técnicas audiovisuales informatizadas, simuladores 3D, etc. Estos productos culturales van a recorrer diferentes tramos de la red del departamento y se promoverán más allá de fronteras. La IDR promoverá ante las autoridades brasileñas acuerdos necesarios para que este programa se coordine de manera binacional (Intendencia de Rivera, 2010). Por lo anterior, este principio aplica y se implementa.

Equidistribución de cargas y beneficios

Según el artículo N° 21 de la LOTDS, los PAI constituyen los IOTDS que tienen por finalidad el cumplimiento de la equidistribución de cargas y beneficios entre otros deberes territoriales. Según el artículo N° 56 de la misma ley, que define los perímetros de actuación, establece que para efectuar la equidistribución de cargas y beneficios, el perímetro de actuación, requiere de una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable o urbano no consolidado. Nuestro caso refiere a un IOTDS de diferente naturaleza y de un ámbito de gestión que no posee las condiciones requeridas mencionadas. Por tanto, consideramos que este principio no aplica a este caso.

Recuperación pública de plusvalías

En el caso de Rivera, las condiciones generales del Plan para la previsión de reserva de espacios libres son de interés nacional y departamental. Las primeras, están dadas a través de la previsión de una faja para el by pass carretero internacional de una zona de logística multimodal ferroviario-carretero. Las segundas, están previstas a través de la conformación progresiva de una cartera de tierras —destinada a efectivizar proyectos incluidos en los programas con componentes ambientales, de desarrollo urbano y hábitat social y de desarrollo integrado y promoción económica— y de la incorporación de zonas reglamentadas con atributos tales como el factor de ocupación total básico (FOTB) y factor de ocupación total máximo (FOTM).

En suma, la recuperación pública de plusvalías aplica y se implementa en este caso.

En conclusión

Los principios que integran la familia genérica que promueve la equidad ciudadana aplican con la excepción del principio de equidistribución de cargas y beneficios. Jerárquicamente se desarrollan en dos niveles. En un primer nivel se ubica la equidad social. Ésta depende de los restantes principios que se ubican en un segundo nivel para alcanzar su finalidad. Éstos últimos, no tienen vínculos de dependencia entre ellos. Se relacionan con la familia promotora de las transformaciones territoriales a través de la planificación, ya que dependen de ésta para poder implementarse.

3.3.6 Principios rectores promotores de desarrollo de territorios concretos

Descentralización

La Intendencia de Rivera (2010) manifiesta que para implementar de manera gradual la desconcentración de la gestión del Plan, ésta desarrollará las siguientes cuatro fases: la primera de ampliación de cometidos a las Comisiones Vecinales con el objetivo de involucrarlas activamente con la instrumentación del Plan; la segunda, de dotación de equipos técnicos y administrativos de apoyo a la actuación local de las Comisiones Vecinales y de los vecinos en general, agrupando barrios y áreas periurbanas por Sectores de Gestión Vecinal del Plan con diferentes estrategias; la tercera de consolidación de la estructura desconcentrada de servicios municipales —en los Sectores para trámites, gestiones, promoción social y cultural, comedor municipal,

Planes CAIF y biblioteca, promoción de actividades culturales y de administración—. Para estas tres fases el Plan prevé un período de administración de cuatro años. Posteriormente se evaluará la estructura vecinal instrumentada y en virtud de ello se habilitará la cuarta fase que supone evolucionar a niveles mayores de descentralización sobre la base de la eficiencia constatada de la desconcentración por Sectores. En tal instancia, la IDR elaborará un proyecto de descentralización el que será sometido a consideración de la Junta Departamental.

En suma, la descentralización aplica y se implementa y su evolución dependerá del desempeño del proceso previo que es la desconcentración y de la aprobación del proyecto de descentralización —implementado por el mismo— por parte de la Junta Departamental.

Valorización de los recursos presentes en el territorio

La implementación de este principio según la Intendencia de Rivera (2010) refiere a: el proyecto de diseño paisajístico Portal Cerro del Estado para que establezca una valorización del marco escénico (una vez finalizados los procesos de explotación del mismo); una zona de protección y valorización ambiental de la cuenca del Cuñapirú; un Plan Especial de Valorización Paisajística y Ambiental para el Parque del Cuñapirú, para el cual el Plan prevé conformar una faja enjardinada, arbolada y equipada que permita recuperar un tramo del río de alta significación para los riverenses con fines de recreación pública; un proyecto de equipamiento de espacios públicos y valorización paisajística que pondrá en relación las cimas de los cerros Del Marco y Marconi, por medio de un trayecto calificado para el peatón que recorre el circuito de los miradores; la promoción de un programa de valorización urbanística de la faja fronteriza de la ciudad de Rivera denominada Proyecto La Línea, dentro del cual será prioritaria la resolución de los sistemas funcionales —en especial tránsito, vialidad y transporte público— la elaboración de un proyecto de normativa edilicia y de usos del suelo y un proyecto de obras públicas; la rehabilitación arquitectónica, la valorización paisajística y el reciclaje de material rodante adaptado de las instalaciones de AFE —que incluye las estaciones, equipamientos y vía férrea en su trayecto microrregional—; la zona de protección y valorización patrimonial y ambiental (zona núcleo de la Cuenca del Cuñapirú) definida fundamentalmente por áreas inundables y de riesgo del arroyo Cuñapirú, sus afluentes, los principales macrodrenajes y aquellas tierras inscriptas

dentro del perímetro de ordenamiento territorial del Plan que pertenezcan al régimen de suelo rural. Por lo tanto, este principio aplica y se implementa.

Desarrollo local

Este principio, según la Intendencia de Rivera (2010), es parte de los objetivos del Plan en procura afirmar sus potenciales. Este instrumento, lo incluye dentro de la directriz estratégica “Un PLAN que contribuya activamente al desarrollo económico y social de Rivera” y establece un marco favorable y orientador para elaborar un plan específico de desarrollo local con programas y proyectos empresariales, sociales, culturales, etc. Lo considera además, como un instrumento de desarrollo integrado que prevé fases nuevas. Este principio, es un objetivo específico del Programa de desarrollo integrado y promoción económica, que pretende poner en valor económico los potenciales de Rivera, fortaleciendo al empresariado local, en especial las PYMES vinculando estrechamente al empresariado mayor nacional y transnacional— en particular de la cadena forestal— a las estrategias y acciones de desarrollo local. El Programa de PYMES, se enfoca en el cumplimiento de las directrices estratégicas del Plan y le dará especial importancia a la promoción de actividades vinculadas a los productos forestales tendientes a la diversificación de las cadenas productivas y a multiplicar la formación y empleo. La IDR gestionará apoyos considerables para este programa ante el empresariado forestal y estará coordinado con los demás programas pertinentes como la escuela de la madera, Rivera laboratorio de gestión ambiental y urbana, Programa de Comercio Exterior. La IDR a través del programa ART (OPP, PNUD) promoverá y coordinará acciones en el marco de la Agencia de Desarrollo Local. Por tanto este principio aplica y se implementa.

Desarrollo regional

Para implementar este principio, el plan propone una directriz estratégica mayor: “Rivera sin fronteras”. En respuesta al desafío prioritario de preparar a la ciudad para los cambios derivados de los procesos de integración regional del Mercosur, las demás directrices estratégicas se ubican como por debajo y son derivadas de ésta. Entre ellas las que están planteadas con una proyección regional más explícita son:

- la protección del acuífero Guaraní, como recurso natural regional, que resulta prioritaria en el mediano y largo plazo. El gobierno departamental de Rivera,

trabjará en acuerdos internacionales que permitan garantizar dicha protecci3n, debido a su condici3n sub-continental (Intendencia de Rivera, 2010),

- Rivera integrada a Uruguay y Brasil. En el marco de los procesos de integraci3n regional, Rivera sin fronteras supone dos dimensiones estrat3gicas. Por un lado, incrementar la integraci3n entre Rivera y Santa Ana do Livramento, procurando liderar proyectos fronterizos como “La l3nea” y por otro, promover el posicionamiento de Rivera, en una estrategia regional e internacional m3s amplia, que gane en atraktividad y ayude a encontrar perfiles propios a su potencial e identidad en la regi3n —como ciudad de comercio, ciudad de cultura, ciudad de gastronom3a, ciudad de log3stica, ciudad de calidad ambiental y prestigio paisaj3stico, capital de una regi3n forestal— (Intendencia de Rivera, 2010) y
- el programa y proyecto la l3nea, es un programa de valorizaci3n urban3stica de la faja fronteriza de la ciudad de Rivera para la resoluci3n de los sistemas funcionales —tr3nsito, vialidad y transporte p3blico—, la elaboraci3n de un proyecto de normativa edilicia y de usos del suelo y un proyecto de obras p3blicas. El tramo prioritario es el comprendido entre el Cerro Caqueiro y el Cerro Norte, que incluye al Cerro del Marco. La IDR promover3 ante las autoridades brasile3as correspondientes los acuerdos necesarios para que la concepci3n e instrumentaci3n del programa y de los proyectos de “La l3nea” sean coordinados de manera binacional (Intendencia de Rivera, 2010).

En conclusi3n, todos los principios que integran 3sta familia gen3rica aplican y se implementan. Jer3rquicamente se pueden esquematizar en tres niveles diferentes. En el primero, se ubica la descentralizaci3n y la valorizaci3n de los recursos presentes en el territorio. La relaci3n entre ambos es de independencia, debido a que ninguno depende del otro para su implementaci3n. En un segundo nivel, se encuentran el desarrollo local y en un tercer nivel se encuentra el desarrollo regional ya que depende del anterior.

3.3.7 Principios rectores promotores de la optimizaci3n espacial

M3ximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes

El Plan aspira alcanzar el m3ximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes, a trav3s de la zonificaci3n urban3stica, la cual oficia de instrumento de racionalizaci3n de los recursos p3blicos. Seg3n la Intendencia de Rivera (2010), la zonificaci3n pretende: regular las expansiones que resultan de urbanizaciones de muy

escasa densidad e incluso vacías o de concentraciones aisladas; evitar el aumento de la carga de vertidos contaminantes y racionalizar la economía municipal en la materia. Las expansiones deberán demostrar su pertinencia y legitimidad económica y contendrán acciones y programas tendientes a densificar áreas que cuenten con servicios e infraestructuras, sin perjuicio de las limitantes ambientales que serán de orden superior Rivera (2010).

Se priorizarán las áreas en proceso de consolidación reciente e integradas a proyectos convergentes de saneamiento y servicios sociales Rivera (2010). Se desestimularán las expansiones urbanas y la densificación en el noroeste de la ciudad, aguas arriba del puente del Paso de la Estiba sobre el arroyo del Puente, y se promoverá el reagrupamiento de predios para desestimular la construcción y las actividades intensivas. Las zonas periurbanas (actualmente suburbanas D o 4), desde hace décadas en su mayoría sin uso, serán desactivadas de su potencial urbanizador reorientándolas a usos ambientalmente sustentables. Solo las zonas estrictamente necesarias serán incluidas en los proyectos de desarrollo urbano del Plan.

En suma, el principio rector de máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes es promovido por el Plan, por tal razón podemos afirmar que contribuye con la optimización espacial promovida por esta familia de principios. Por tanto este principio aplica y se implementa.

Equilibrada distribución espacial de usos y actividades

El Plan pretende orientar el desarrollo de las actividades humanas para la ordenación y uso del territorio, con pautas de localización y adecuando las demandas legítimas de espacios adaptados originadas en las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas Rivera (2010). Dichas pautas de localización, surgen de una visión sistémica del ámbito de aplicación del Plan y se obtienen de la categorización del suelo, la zonificación y los atributos urbanísticos. Por tanto, este principio aplica y se implementa.

En conclusión

Los principios de máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de usos y actividades aplican y se implementan. Ambos se encuentran en un mismo nivel jerárquico debido a que ninguno

depende del otro para su implementación y dependen de la familia que promueve las transformaciones territoriales, en particular, de la planificación debido a que sin ella no serían posible ambos principios porque para implementarse requieren de las acciones definidas por ésta.

Tabla 6. *Familias de Principios Rectores Aplicadas a los Casos Estudiados*

Familias de principios rectores	C.G.	Caso 1	Caso 2	Caso 3
<u>Promotores de transformaciones territoriales</u>				
Planificación	X	X	X	X
Objetivos estratégicos	X	X	X	X
Participación	X	X	X	X
Prevención de conflictos	X	X	X	X
<u>Creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales</u>				
Coordinación	X	X	X	X
Cooperación	X	X	X	X
Concertación	X		X	X
<u>Caracterizadores del desarrollo promovido por la LOTDS</u>				
Desarrollo Sostenible	X	X	X	X
Desarrollo Cohesionado	X		X	X
Desarrollo Integral	X		X	X
Sustentabilidad Ambiental	X	X	X	X
<u>Contribuyentes con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales</u>				
Conservación de los recursos naturales	X	X	X	X
Conservación del patrimonio cultural	X	X		X
Tutela y valorización del patrimonio cultural	X	X		X
Protección de los espacios de interés productivo rural	X	X		X
<u>Promotores de Equidad Ciudadana</u>				
Cohesión Territorial	X		X	X
Objetivos de contenido social y económico solidario	X		X	X
Accesibilidad a equipamientos y servicios públicos necesarios	X		X	X
Acceso equitativo a un hábitat adecuado	X		X	X
El carácter público de la información territorial	X	X	X	X
Acceso igualitario a una calidad de vida digna	X		X	X
Equidad Social	X	X	X	X
Equidistribución de cargas y beneficios	X		X	
Recuperación pública de plusvalías	X	X	X	X
<u>Promotores del desarrollo de territorios concretos</u>				
Descentralización	X	X	X	X
Valorización de los recursos presentes en el territorio	X	X	X	X
Desarrollo Local	X	X		X
Desarrollo Regional	X	X		
<u>Promotores de la optimización espacial</u>				
Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes	X		X	X
Equilibrada distribución espacial de usos y actividades	X		X	X

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas refieren a: C.G.: constelación genérica. Caso 1: Área Protegida Parque Nacional Esteros de Farrapos e islas del Río Uruguay; Caso 2: Programa de Actuación Integrada para la extensión de la rambla este de la ciudad de Mercedes; Caso 3: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Del estudio de casos y sus respectivas constelaciones podemos concluir lo siguiente para cada familia:

Principios generadores de transformaciones territoriales (F1):

Todos los principios de esta familia aplican y se implementan a los tres casos. En dos de ellos, promueven transformaciones territoriales y en el tercero, contribuyen con la conservación del ámbito porque ésta no se aplica para transformar el territorio, debido a que la finalidad del instrumento que lo regula —el plan de manejo— es la de conservar los recursos que éste ámbito posee y no la de transformarlo. Por ello, los principios que la integran se implementan anidados dentro de la familia que contribuye con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales, en particular, asociados a la conservación de los recursos naturales. Esta familia depende de la familia de principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales (F2) para su implementación.

En los tres casos se confirma que de la F1 y en particular de la planificación, dependen las familias F3, F4, F5, F6 y F7 para alcanzar sus finalidades, y por consiguiente, la planificación resulta ser el principio más relevante no solo dentro de la F1 sino dentro de la constelación genérica de PR. Los objetivos estratégicos, la participación y la prevención de conflictos son parte de ésta y, como tales, le otorgan contenido para su implementación. La participación es necesaria para definir los objetivos estratégicos requeridos por la planificación. La prevención de conflictos es una finalidad intrínseca de la planificación territorial.

Principios creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales (F2):

Los principios de esta familia aplican y se implementan a los tres casos con la excepción del principio de concertación en el área protegida, ya que el plan de manejo de la misma no establece acciones para su implementación. Esta familia no presenta un principio principal ya que los tres principios que la conforman se encuentran en un mismo nivel jerárquico, debido a que ninguno depende de otro para poder implementarse.

Principios rectores que caracterizan el desarrollo promovido por la LOTDS (F3):

Los principios que integran esta familia aplican y se implementan a los casos estudiados con la excepción de dos de ellos en el área protegida. Esto se debe a que es un ámbito territorial que carece de residentes permanentes y por tanto el desarrollo cohesionado y el desarrollo integral no se pueden implementar, aunque si pueden en su ámbito de influencia. No obstante, el desarrollo sostenible igualmente aplica y se implementa a través de la F4 por medio de acciones propuestas por el plan de manejo del ámbito, asociadas a la sustentabilidad ambiental y a la conservación de los recursos naturales, la protección de los espacios de interés productivo rural, la conservación del patrimonio cultural y la tutela y valorización del patrimonio cultural. El desarrollo sostenible es el principio principal de esta familia porque requiere de la implementación de los restantes principios para poder implementarse, y con éste, alcanzar la finalidad de esta familia. La sustentabilidad ambiental, depende de la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural. Por transitividad, el desarrollo sostenible también depende de la F4 que contiene a éstos últimos principios y refiere a aquellos que contribuyen con la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales.

Principios que contribuyen con la perdurabilidad de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales (F4):

Los principios de esta familia aplican y se implementan a los tres casos, con la excepción de la tutela y valorización del patrimonio cultural, la conservación del patrimonio cultural y los espacios de interés productivo rural en el ámbito del PAI, debido a que los recursos a los que refieren estos principios no están presentes en dicho ámbito. La conservación de los recursos naturales queda asociada a la valorización de los recursos presentes en el territorio y a través de este principio a la descentralización.

Principios promotores de equidad ciudadana (F5):

Los principios de esta familia aplican a todos los casos excepto en el área protegida, ya que de los ocho principios que la integran solo es posible implementar el carácter público de la información, la equidad social y la recuperación pública de plusvalías debido a que ésta no dispone de población con residencia permanente como para implementarlos. La equidad social, es el principal principio de esta familia (F5) pues todos los demás principios contribuyen a su implementación.

Principios que promueven el desarrollo de territorios concretos (F6):

Los principios de esta familia aplican y se implementan en los casos estudiados con la excepción del desarrollo regional en el PAI, debido a que la escala del ámbito y su área de influencia tienen alcance local.

Principios rectores promotores de la optimización espacial (f7):

Esta familia aplica e implementa al PAI para la extensión de la rambla este de Mercedes y el plan de Rivera. No aplica para el caso del área protegida debido a que el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes y la equilibrada distribución espacial de usos y actividades no se relacionan con el sentido dado por Gorosito y Ligrone (2009) a las ciudades. Con una mirada que enfoque al ecosistema como una infraestructura para el turismo, estos principios aplicarían con los requerimientos propios de un área protegida, quedando pendiente el desarrollo conceptual.

Por lo expuesto anteriormente y queriendo responder a la principal pregunta que motiva la realización de esta tesis, que pretende conocer si todos los principios aplican y se implementan a diferentes ámbitos territoriales e IOTDS, podemos concluir lo siguiente:

- La mayoría de principios rectores “aplican” y se “implementan” a los tres casos. El modelo representado por la constelación genérica, refiere al “deber ser” de los principios rectores que resulta de un modelo teórico ideal y, por tanto, decimos que aplican. Pero el modelo real, que se constata con el análisis concreto, se conforma con sus “ausencias” y sus “presencias” a las que referimos como implementación. Esta tesis, deja planteada una nueva brecha de investigación en la que se identifiquen tipos de territorio, tipos de problemáticas, tipos de desafíos estratégicos y sus consecuencias en los énfasis de los principios y sus familias. Otra investigación derivada de ésta es para cada principio, y refiere a cómo se evalúa “caso a caso” y “tipo a tipo de IOTDS.”
- En los tres casos se demostró la utilidad de emplear las familias de principios de la constelación genérica debido a que permiten:
 - Visualizar gráficamente de forma sistémica cuales son los principios que aplican y se implementan, los que aplican y no se implementan y aquellos que no se aplican y por tanto tampoco se implementan.

- Identificar los principios que comandan el sistema así como la vinculación jerárquica que existe entre ellos.
- Chequear gráficamente la consideración de todos los principios como forma de evitar omitir alguno, en los procesos elaboración y revisión de IOTDS
- Identificar patrones comunes a las tres constelaciones, que refieren a los vínculos entre las familias y la presencia de principios notables que refieren a la planificación, el desarrollo sostenible y la equidad social; no es casual su presencia y relevancia, ya que se inscriben bajo los paradigmas analizados en el marco teórico tratado al comienzo de este documento.
- Identificar posibles cadenas causales por las cuales no es posible la implementación de algunos principios en determinados casos.

Esta tesis genera un método de trabajo para analizar la implementación de los principios rectores en diversos ámbitos territoriales regulados por diferentes IOTDS. Enfrentados a un territorio y a su instrumento, el evaluador aplicará la constelación genérica, en una primera ronda de análisis a través de las familias y principios notables. Esto permite tener una primera aproximación a la calidad del mismo. Si alguno de estos componentes notables está ausente el resto del análisis pierde sentido, encendiendo una luz de alarma en relación a su validez. Esto debería provocar el rechazo de la institución evaluadora y la consiguiente reelaboración por parte de los responsables de la planificación. En una segunda ronda, el uso de la constelación genérica permite ingresar en los diferentes encadenamientos de principios e ir verificando por familias su implementación. Finalmente, la graficación de la constelación específica del caso en estudio, permitirá visualizar el cumplimiento del conjunto de los principios por parte de las instituciones involucradas así como del público en general.

La forma en que aplicamos la constelación genérica a cada caso fue la siguiente:

1. Analizamos todos los componentes gráficos y escritos de cada instrumento para comprenderlo en su integridad.
2. Buscamos las acciones que permiten implementar los principios de cada familia. Cabe aclarar, que si bien existen guías para la elaboración de IOTDS (elaboradas por DINOT), las compilaciones de los componentes que los integran no están sistematizadas. Esto significa que las partes que los integran no siempre están compendiadas de la

misma forma (tanto en IOTDS de igual como de diferente tipo). Por tal motivo, en nuestro análisis, no tendría sentido detallar el lugar de origen de las acciones que permiten implementar cada principio, para luego con ellas concluir la ubicación de las acciones de cada familia. De todos modos, genéricamente podemos afirmar, que las búsquedas que realizamos para cada familia, las efectuamos en los siguientes tipos de documentos:

a. Para la F1, buscamos acciones en la memoria de ordenación, en los articulados, en las condiciones de uso del territorio, en la categorización del suelo, la zonificación y su correspondiente cartografía, en la Evaluación Ambiental Estratégica, en las fichas normativas de zonas especiales y reglamentadas, en la delimitación de zonas especiales y reglamentadas y en los atributos urbanísticos.

b. Para la F2 investigamos cuales son las acciones en los instrumentos de gestión, en las memorias de participación y gestión, en las coordinaciones interinstitucionales, en los reglamentos a acordar, en la gobernanza, en la cartografía de sectores de gestión vecinal así como en los programas de control y vigilancia.

c. Para las F3, F4 y F5, exploramos acciones en: las directrices estratégicas, desafíos prioritarios, programas de gestión, de desarrollo urbano y hábitat social, de turismo-patrimonio y ambiente, de desarrollo integrado y promoción económica, proyectos, planes específicos, acciones para cumplir con los objetivos, incluyendo la cartografía con estrategias de ordenamiento territorial, zonas de protección y recuperación ambiental y sistema de espacios verdes.

d. Para la F6 averiguamos cuales eran las acciones en las directrices estratégicas, en los programas de desarrollo integrado y promoción económica y en sus programas asociados, en la actividad turística y en la cartografía de las estrategias.

e. Para la F7 buscamos acciones analizando el modelo territorial, el régimen de suelo, la zonificación, las infraestructuras existentes y en las cartografías con redes de infraestructuras, vías de circulación existentes, proyectadas y sistema de espacios verdes; unidades de actuación con vías de circulación, servicios y espacios públicos; unidades de actuación con infraestructura y alumbrado público; redes de saneamiento e infraestructura de comunicaciones.

En suma:

- El hecho de constatar que la gran mayoría de los principios rectores aplican y se implementan a los tres ámbitos analizados, nos lleva a pensar que tal implementación no depende del tipo de ámbito ni del instrumento, lo cual nos hace preguntarnos ¿de qué depende que algunos principios no se implementen? Estimamos que algunas razones posibles por las que no se implementan determinados principios, pueden estar originadas en que:
 - La finalidad de los objetivos establecidos dentro de la planificación de cada territorio, no prevé realizar determinadas acciones requeridas para implementar algunos principios. Por ejemplo, en casos como el conflicto entre los apicultores y los fumigadores del área protegida en el que estimamos se requiere prever acciones articuladas con los objetivos y programas del ámbito, que permitan implementar el principio de concertación. Por el contrario, hay casos más allá de los analizados, que aunque el instrumento que regula el ámbito establezca las correspondientes acciones para que se implementen determinados principios, por la vía de los hechos, estas no se implementan por omisión de parte de los actores involucrados.
 - La naturaleza de los objetivos de algunos IOTDS no siempre es estratégica, y por tanto no es posible implementar el principio que refiere a los objetivos estratégicos.
 - El grado de compromiso de los diferentes actores intervinientes en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de IOTDS no siempre es el requerido para implementar, por ejemplo, procesos de participación, coordinación y concertación.
 - La ausencia de un tercer nivel de gobierno, si bien no surge en ninguno de los casos estudiados, es posible que ocurra en otros casos dificultando la implementación de procesos de descentralización, y por tanto, de desarrollo local y regional.
 - La dependencia de factores exógenos a través de la cooperación de organismos internacionales, prevista por algunos IOTDS para alcanzar sus objetivos, como ocurre con el plan de Rivera, que prevé este mecanismo como modalidad para implementar la cooperación. En el caso en que no se viabilice su concreción, puede frenar la implementación de este principio. La implementación de la

cooperación permite además implementar el desarrollo local. Al decir dependencia, queremos indicar que el hecho de que el plan prevea este tipo de cooperación no garantiza que se vaya a efectivizar.

- Falta de registro de instancias como la participación. En muchas ocasiones, al analizar un IOTDS y no disponer del registro de instancias de participación, podría suponerse que ésta no se produjo, aunque por otros medios se confirme lo contrario.
- Finalmente, podemos concluir, que esta tesis modeliza una forma de agrupar a los principios de la LOTDS que nombramos como constelación genérica y se conforma por todos los principios rectores reunidos en familias según determinadas finalidades. Hemos confirmado su utilidad como método de análisis para la aplicación de los principios rectores en IOTDS en proceso de elaboración, así como de revisión, ya que permite visualizar rápidamente de manera gráfica la asociación de los mismos a través de sus vínculos internos dentro de cada familia y externos entre familias en función de la finalidad que los reúne.

Para conocer el grado de concreción de la transformación territorial implementada con un IOTDS en función de los principios que la integran, es preciso desarrollar indicadores que podrán referir por ejemplo a los siguientes asuntos: objetivos estratégicos alcanzados en el quinquenio; porcentaje de actores relevantes convocados que realizaron aportes en todo el proceso por quinquenio; recaudación quinquenal de la Intendencia Departamental por concepto de recuperación pública de plusvalías. Particular énfasis merece la concreción de la familia de principios promotores de las transformaciones territoriales. La implementación de la F1 está condicionada por los siguientes factores: la presencia de acciones concretas en los IOTDS; la prioridad asignada por el Intendente Departamental de turno a la planificación territorial; el grado de cumplimiento de los contenidos de la planificación; la disponibilidad de perfiles técnicos municipales requeridos para implementar las fases del CPA; la presencia de ideas sugeridas por los actores territoriales considerados relevantes y el registro de instancias de participación que incluya a los participantes y a las propuestas realizadas por los mismos para su territorio, entre otros.

Para evaluar la efectiva implementación de estos principios se podrían plantear indicadores, del tipo, porcentaje de instituciones (del total de las que tienen

competencias en el ámbito territorial del IOTDS) que coordinaron actividades tendientes a alcanzar los objetivos del IOTDS por quinquenio; monto quinquenal recaudado por concepto de cooperación destinada a llevar adelante el proceso de elaboración e implementación de un IOTDS; cantidad de instancias de concertación efectuadas en el quinquenio que contribuyeron con los objetivos del IOTDS. Consideramos que para evaluar estos principios, es necesario realizar un registro sistemático y exhaustivo de todas las instancias promovidas por los IOTDS —que incluya a todos los participantes y a las propuestas realizadas por los mismos— y de la cooperación en sus diversas modalidades. La incorporación de dichos registros dentro de las respectivas memorias de participación y económica de los IOTDS, puede resultar de gran utilidad a la hora de su evaluación y de su revisión.

Referencias bibliográficas

Dirección Nacional de Medio Ambiente. (2009). *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: https://www.google.com/search?q=gu%C3%ADa+para+la+planificaci%C3%B3n+de+%C3%A1reas+protegidas+pdf+dinam&rlz=1C1AVNE_enUY654UY654&oq=gu%C3%ADa+para+la+planificaci%C3%B3n+de+%C3%A1reas+protegidas+pdf+dinam&aq=s=chrome..69i57.9025j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Dirección Nacional de Medio Ambiente. (2014). *Plan de manejo del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay*. Recuperado el 19 de agosto de 2019 de: <https://www.mvotma.gub.uy/resoluciones-ministerio/item/10010669-parque-nacional-esteros-de-farrapos-e-islas-del-rio-uruguay-rio-negro-plan-de-manejo>

El Observador (2016). *Miel amarga: los contenedores que fueron rechazados en Alemania*. Recuperado el 15 de diciembre de 2019 de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/miel-amarga-los-contenedores-que-fueron-rechazados-en-alemania-2016911500>

Gallicchio, E., (2010). *¿El desarrollo local está de moda?* Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de <http://universitasforum.org/index.php/ojs/article/view/51/201>

Gorosito, R. (2015). *Curso Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Ley Fundante N°18.308 e Instrumentos Departamentales*. [Apuntes de clase de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano edición 2015]. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Gorosito, R. y Ligrone, P., (2009). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo Uruguay, La Ley Uruguay, c2009.

Intendencia de Rivera. (2007). Ordenanza N°3/2007. *Ordenanza de desarrollo y ordenamiento territorial del departamento de Rivera*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: https://www.rivera.gub.uy/obras/wp-content/uploads/2017/06/ordenanza_n_3_2007.pdf

Intendencia de Rivera. (2010). Ordenanza 20/2010. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: <https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento1397.pdf>

Intendencia de Rivera. (2010). Documento técnico. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera*. Recuperado el 1 de noviembre de: <http://sit.mvotma.gub.uy/docs/instrumentos/1397%5C2-DOCUMENTO%20T%20C9CNICO.pdf>

Intendencia de Soriano. (2019). *Programa de Actuación Integrada extensión rambla este*. Puesta de Manifiesto. Documento de avance. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: http://www.soriano.gub.uy/rambla_este.pdf

Intendencia de Soriano. (2013). *Plan Local de la Microrregión de Mercedes*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019 de: <https://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5125.pdf>

Ley N°14040. *Creación de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación*. IMPO Centro de Información oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 27 de octubre de 1971. Recuperado el 31 de octubre de 2019 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/14040-1971>

Ley N°18308. *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. IMPO Centro de Información oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 30 de junio de 2008. Recuperado el 19 de agosto de 2019 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Lorenzetti, R. L., (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Ciudad de México, México: Porrúa.

Magariños de Mello, M. J. (s.f.). Editado y Ordenado por Ricardo Gorosito Zuluaga. *Medio Ambiente y Sociedad. Fundamentos de política y derecho ambientales. Teoría general y praxis*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2005.

Real Academia Española (2019). *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.2 en línea]. Consultado en: <<https://dle.rae.es>> [29 de octubre de 2019].

Ríos, M. (2012). *Evaluación participativa de impactos de los plaguicidas utilizados en soja y forestación en un área protegida y su cuenca*. (Tesis de posgrado). Universidad de la República, Uruguay. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/3977/1/uy24-15946.pdf>

Santos, C. (2011^a) ¿Que protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019 de: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/116390/mod_resource/content/1/%C2%BFQue%C%81%20protegen%20las%20a%CC%81reas%20protegidas%3F.pdf.pdf

Anexo 1

Apuntes del curso del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Ley fundante N°18.308 e instrumentos departamentales. Clase dictada en la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por el Doctor Ricardo Gorosito en el año 2015.

La interpretación de un texto requiere de la luz de nuestro conocimiento para alcanzarla, pero lo que determina la vigencia de esa interpretación es la convicción colectiva. Para ello, hay modelos de pre concepción que tienen que ver con los modos de mirar para interpretar textos normativos, de lecturas diferentes bajo un paradigma. La ciencia, queriendo hacer conocimiento sistemático ha buscado modelos para conducir la praxis de creación de conocimiento desde la alegoría de la caverna, con ideas arquetípicas de las que tenemos una visión difusa, de construcciones sucesivas hasta los años 60, momento en que Khun, introduce la idea de paradigma y la de referir conocimiento a ese modelo, como búsqueda que actualmente tenemos bien explicitada. Los paradigmas son modelos universalmente reconocidos que nos permiten organizar y producir el conocimiento. Son perspectivas a través de las cuales planteamos los problemas y tratamos de darles una solución. La emergencia de los nuevos paradigmas de conocimiento científico, están atravesando una revolución científica en el campo del derecho, el que comienza a traducirse en la legislación y en las estructuras jurídicas de la normativa. Los problemas del ambiente y del concepto de ambiente plantean al mundo del derecho un desafío radical, ya que, es preciso estructurar modelos para producir conocimiento y normativa ambiental —los cuales están en plena construcción lo que significa el aprovechamiento del Derecho—.

El mismo autor manifiesta que el derecho siempre tuvo una naturaleza antropocéntrica basada en el corte radical entre las personas y las cosas, por lo que éste constituyó un instrumento para la apropiación de las últimas por parte del hombre. No obstante, con la aparición de un concepto de ambiente —que significa asumir que el hombre no está en el ambiente sino que el hombre es ambiente—, se quiebra la dicotomía entre su apropiador y regulador de algo que le es externo, y hace al hombre partícipe de aquella realidad regulada. En el medio ambiente el hombre está regulando conductas ya que el

problema ambiental del deterioro de los ecosistemas nos desafía, por lo que nos encontramos ante un cambio disciplinario y epistemológico trascendental.

El paradigma ambiental propone un escenario contextual en el que el OT tiene una tridimensionalidad porque es una disciplina científica, una materia competencial del Estado y una política. (Veáse anexo 3). Éste autor, afirma que son varias las racionalidades en la problemática de la ordenación del territorio. En primer lugar, diferenciamos suelo de territorio, debido a que el territorio es algo más que la tierra, las aguas, el subsuelo y la atmósfera, ya que estamos hablando de un sistema que ha sido históricamente construido. Esa tierra llega a ser un territorio en cuanto ha sido objeto de una apropiación histórica en el proyecto humano y el captar la historicidad, es una apropiación durable en el tiempo que nos tiene que dar la pauta de no aceptar un reduccionismo fisicalista en el OT. En segundo lugar, el propio objeto de regulación del territorio como sistema, significa que si estamos regulando un sistema, entonces el OT tiene que tener características sistémicas. Por lo que los derechos vinculados con el paradigma ambiental y con los de tercera generación, refieren a un ordenamiento público de coordinación y pluralidad de actores. Con anterioridad a esta ley, entendíamos una realidad municipal del suelo y del departamento que no tenía la visión clarificatoria municipal, de salir del urbanismo puro y duro a una perspectiva más integral del territorio, como participación en el ecosistema, y como entidad de construcción histórica.

Siguiendo con Gorosito, sobre esta base del paradigma, la incorporación de este concepto al campo del desarrollo nacional implicó una apertura de ese conocimiento normativo a estas dimensiones del paradigma. El paradigma ambiental y el de OT ingresan a la legislación en 1990 con la Ley N°16.112 de creación del MVOTMA como ley fundante y dentro de ella una materia que era ordenamiento territorial. Esta ley, crea el MVOTMA y nos plantea un problema con el efecto duradero ya que la Ley de Centros Poblados, había reservado a los gobiernos departamentales la autorización de fraccionamientos y la formación de centros poblados. Esa disposición había llevado a un natural acuerdo respecto al carácter central, sin embargo en 1990 irrumpe una ley que dice que el Poder Ejecutivo se va a hacer cargo del OT, siendo el Estado Nacional quien lo va a empezar a producir. Las únicas pistas que da esta ley al OT corresponden a los Planes Nacionales dentro de la materia del OT, por lo que ahí vimos que la

planificación nacional refiere a los poderes que se le atribuyen al Estado Nacional, siendo lo demás materia de los GGDD.

Posteriormente, entre los años 1996 y 1997, esta adquisición legislativa pasa a constitucionalizarse a través del artículo 47 de la Constitución, por la que se produce la “captura” proceso donde el constituyente captura y eleva a nivel constitucional la materia y se constitucionaliza, esto implica que la constitución se apropia de una determinada materia, es el nivel máximo del ordenamiento territorial.

La reforma del 2004, constitucionalizó al OT que estaba fuera de la Constitución. El OT del territorio entra en la Constitución e ingresa con un rol de garantía de la protección ambiental, rol garantista, a tal punto que la política de aguas debe basarse en el OT. La naturaleza de este cometido, es de un cometido esencial del Estado, en el mismo orden que la defensa nacional y relaciones exteriores, entre otros.

Fue una ley larga la de OT, que al compararla con la de protección del ambiente, permitió llegar a una ley expuesta mientras que la ley general de protección ambiental, tiene un capítulo marco, unas formas de protección y no mucho más. La ley funda la producción del OT. Éste se produce como política de Estado en el contexto de un sistema. En ese sistema, la LOTDS ordenó con precisión lo que corresponde a cada uno de los actores, a las organizaciones públicas, particulares y por lo tanto, es una ley con un valor muy grande de empoderamiento, de generación de deberes con las personas en relación a la ordenación del territorio, con el uso sostenible de los recursos naturales y el disfrute democrático. La LOTDS además, establece unidad entre el OT y DS. El DS acompaña de modo natural al paradigma ambiental, algunos hablan de igual manera de la protección ambiental y sostenibilidad como la misma cosa, la protección ambiental es la sostenibilidad.

La ley de OT no solo tiene la naturaleza competencial del OT sino que tiene rasgos de las otras dimensiones del OT, disciplina científica y política, por eso es engorrosa. Se trata de una ley donde están los principios fundamentales y funda un sistema.

Anexo 2

En este texto, se presenta la postura que mantiene Lorenzetti (2008), al expresar que la naturaleza está mostrando sus límites y en consecuencia, nos estamos acercando a las fronteras de los modelos que fueron la base de nuestro desarrollo, asunto que explica de manera esquemática a través de las siguientes tres etapas: 1. etapa “retórica” de los años setenta, en la que el movimiento ambientalista propagó las primeras palabras nuevas, símbolos y utopías no muy conocidas hasta ese momento; 2. etapa “analítica” en la que se identificaron problemas, se los estudiaron y se hicieron modelos para tratarlos, lo que en la disciplina jurídica, implicó un movimiento de nuevos supuestos de regulación, leyes de todo tipo en los Estados, Constituciones “verdes” y tratados internacionales de vasto contenido; 3. etapa “paradigmática” ya que lo que está cambiando es la forma de ver los problemas y las soluciones que brinda nuestra cultura. Continúa este autor afirmando que no se trata de una nueva disciplina como se suponía en las anteriores etapas, ya que se está ante un asunto que incide en la etapa del planteamiento de las hipótesis y es básicamente un cambio epistemológico. Desde ésta óptica, se puede afirmar que surge un problema descodificante porque impacta sobre el orden existente ya que plantea uno diferente, sujeto a sus propias necesidades y es por ello muy herético (Lorenzetti, 2008). Son problemas que involucran a todas las ciencias a participar de *una nueva fiesta para las que se les exige un vestido nuevo*, y para el derecho tal invitación abarca lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal, sin dejar a nadie afuera, con la condición de que adopten características nuevas (Lorenzetti, 2008). Este autor continúa exponiendo que, por lo anterior, es importante indicar que existe un paradigma ambiental, que actúa como principio organizativo del pensamiento retórico, analítico y protectorio, que interactúa de manera sistémica y se vincula con los enfoques holísticos.

Desde la disciplina jurídica, Lorenzetti (2008) sostiene que es tradicional que los Códigos Civiles regulen los bienes que pertenecen al dominio público o privado. No obstante, este autor afirma que en los últimos años surgió una categoría de bienes que no pertenecen al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y que no son susceptibles de ser divididos en partes que permitan afirmar sobre ellas la titularidad individual de un derecho dominial. Se trata del bien colectivo, situado en la esfera social para el que este autor identifica las siguientes características: 1. La indivisibilidad de los

beneficios. El bien no es divisible entre los usuarios y, por tanto, no permite que se concedan derechos subjetivos porque éstos presuponen que la titularidad se ejerce sobre una porción claramente delimitada. Solo tienen cabida los derechos del obrar difuso o colectivo. 2. El uso común sustentable implica que el bien puede ser usado por todos los ciudadanos y genera la “tragedia de los comunes” que significa que hay ausencia de incentivos individuales para protegerlos y evitar el sobreuso. El uso masivo de los bienes colectivos con frecuencia produce el agotamiento o destrucción de éstos, por lo que se requieren reglas que limiten y definan el uso sustentable de manera de no comprometer las posibilidades de otros individuos y de las generaciones futuras. 3. La no exclusión de beneficiarios implica que todos los individuos tienen derecho al uso y, por lo tanto no pueden ser excluidos. El bien colectivo tiene reconocimiento legal, por lo que es necesario que se considere como un bien de interés genérico merecedor de tutela. 4. El bien colectivo debe tener una calificación objetiva, debido a que el hecho de que a una persona le impresione de determinada forma no le otorga tal calificación, por lo que el bien colectivo debe trascender la subjetividad de cada ciudadano. Además, en los bienes colectivos el individuo no puede identificar su parte porque no le pertenece. 5. La legitimación para obrar difusa o colectiva refiere a que estos bienes son protegidos por varios sujetos legitimados integrados por un representante del sector público y organizaciones no gubernamentales que representan el interés colectivo y a los afectados que invocan un interés difuso. 6. La precedencia de la tutela preventiva refiere a prevenir en primer lugar, luego restituir y finalmente si no quedan opciones, reparar el daño causado. 7. El resarcimiento a través de patrimonios de afectación implica que cuando hay resarcimiento, no hay una indemnización que se traslade al patrimonio de una persona, aunque ella sea titular de la legitimación procesal; por tanto, la suma de dinero que se otorgue así como los bienes sustitutivos, se gestionan por alguien al que se le adjudica esta función, pero al igual que al bien al que subrogan, estos montos no tienen un dueño particular; estos bienes pertenecen a la esfera social de tutela, en donde el conflicto no es un ataque al individuo, ni entre personas, sino una relación entre los bienes transindividuales y los sujetos.

Anexo 3

El nuevo Paradigma Ambiental según Mateo Magariños (s.f.), citado en Medio Ambiente y Sociedad FCU (2005, p.84), refiere a que “existe hoy un consenso total entre los pensadores de que las notas esenciales del nuevo Paradigma son:

1 visión Holística de los sistemas y del mundo, que supone, inclusive, la existencia de relaciones esenciales entre la materia inanimada y los seres animados,

2 visión Sistémica de la realidad sobre la que actúa, exigido por aquella visión totalizante y comprobada que la dinámica del todo está regida por la existencia de relaciones entre las cosas organizadas en sistemas y de los sistemas entre sí,

3 visión Ecológica o Contextual, en cuanto destaca la importancia del contexto unitivo en que funcionan los sistemas, en una profunda interconexión que en su conjunto constituyen la Naturaleza, relacionada al sistema social en su totalidad y a los subsistemas que lo integran: político, económico, cultural, jurídico, etc.,

4. concepción Evolucionaria de los sistemas, en perpetua transformación sistémica, no lineal, como lo puramente evolutivo. Cambio evolucionario que va desde el Universo infinito hasta las partículas elementales, sobrepasando... y

5. finalmente, enfoque Prospectivo, en función del carácter evolucionario que determina una perpetua transformación, la cual hace necesario incluir la variable “Tiempo” para considerar la dimensión futura cambiante del proceso dentro de cada sistema y en el conjunto “pasado-presente-futuro-presente”, como un continuum con ritmos muy diversos de aceleración.” (p. 84).

Anexo 4

Descentralización

La LOTDS según Gorosito y Ligrone (2009):

- afianza la capacidad de acción y de autonomía real de los Gobiernos Departamentales, ya que crea diversos IOTDS en el ámbito departamental y disposiciones en materia de OT, de orden público y obligatorio, siendo prácticamente inexistentes antes de la vigencia de la LOTDS,
- concede a los instrumentos departamentales toda la materia propia del OT y DS completando de este modo el contenido de la materia departamental y municipal.
- mejora el vínculo entre el Ejecutivo y la Junta Departamental en los procesos de elaboración de IOTDS,
- los GGDD ganan autonomía impositiva a través de la nueva categoría suburbana que corresponde a los enclaves que hasta ahora tributaban como rurales; el desarrollo pasa a ser fundamental para los GGDD, siendo antes voluntaria y por lo general marginal,
- el urbanismo y la planificación pasan a ser el eje de los programas de gobierno departamentales al estar ahora directamente asociados al desarrollo sostenible,
- se generan nuevos roles para los GGDD en la ley Orgánica Municipal N°9515 con el OT y DS, por lo que la planificación debe convertirse en un método de trabajo,
- se disciplina la coordinación de obras y viviendas generadas por los órganos del Estado MVOTMA y MEVIR a lo que establecen los Instrumentos del ámbito Departamental,
- ratifica y consagra las reservas de inmuebles a destinos de interés municipal y departamental,
- se generalizan las evaluaciones ambientales con las EAE que antes se limitaban al listado de la DINAMA y al procedimiento de la EIA,
- consagra la participación de la Intendencia Departamental en las mayores valorizaciones derivadas de las acciones de OT.
- consagra legalmente la cooperación y apoyo del Gobierno Nacional al fomento de la planificación departamental,
- se crea la cartera de tierras, el derecho de preferencia (art. 66) y
- se generan instrumentos para viabilizar políticas de densificación, expansión, recalificación, consolidación, etc.

Anexo 5

Para responder a la primera pregunta, que analiza el sistema de IOTDS de la LOTDS, su tipología y los contenidos establecidos para cada uno, los mismos autores concluyen que la escala local se ubica en el Plan Local. Particularmente los Instrumentos Especiales al referir a porciones territoriales más precisas, se acercan aún más a la cuestión local ya que se llega más cerca de los habitantes, actores institucionales concretos, empresas, asociaciones y vecinos (Gorosito y Ligrone, 2009). Por tal razón, estos autores opinan que sólo los Planes Locales y los Instrumentos Especiales requieren preceptivamente de Audiencia Pública en los respectivos procesos de elaboración.

La segunda referencia, conformada por las áreas de influencia del ITU del Arq. Gómez Gavazzo, diferenciaba áreas de influencia local, zonal y regional a partir de un centro poblado. Su modelo se basaba en la teoría de los lugares centrales de Walter Christaller y la aplicaba al caso uruguayo. Vinculaba el rango de un centro urbano con el volumen de población y el nivel de los servicios que dispone (Gorosito y Ligrone, 2009). De manera que, el hecho de que un pueblo disponga solamente de una escuela y escasa población, tendrá un área de influencia local. Otro, con un liceo o UTU tendrá una influencia zonal y el que disponga de un hospital especializado o una universidad influirá en toda una región (Gorosito y Ligrone, 2009). La proporción de tiempo que dispone una persona de su jornada para acceder a actividades cotidianas como servicios, trabajo o esparcimiento, es aquella que para el modelo ITU representaba lo local (Gorosito y Ligrone, 2009). Continúan afirmando estos autores que, cuando el servicio no es cotidiano aunque tenga cierta periodicidad abarcaría lo zonal, y para aquellos servicios esporádicos que impliquen un importante desplazamiento, llegaría al área de influencia regional.

Para la tercera referencia, según los estudios de DINOT asociados a los programas de planificación, se pudieron trazar las áreas locales y microrregionales considerando la multiplicidad de criterios y de actores locales concretos (Gorosito y Ligrone, 2009). Dentro de ellas, estos autores afirman que se elaboraron más de treinta planes estratégicos, directores, de desarrollo y ordenamiento territorial, además de Planes Locales de OT y DS más recientemente. Los mismos autores sostienen que a través de

dichos estudios, se puede concluir que el concepto de microrregión se puede asociar al de localidad —ya que en muchos casos tiene más sentido hablar de localidad cuando se trata de una microrregión integrada por más de un centro poblado—, en lugar de tratar a cada centro poblado sin considerar una microrregión asociada.